

René Capitant

FÉDÉRALISME ET DÉMOCRATIE¹

Je ne suis pas certain et je m'en excuse que les trois conférences qui m'ont été demandées doivent être strictement des conférences de science politique. Elles ne le seront même certainement pas si l'on se réfère à la notion la plus courante de cette discipline qui est essentiellement descriptive des institutions dans leur fonctionnement, dans leur pratique, dans leur réalité politique.

Ce que j'ai l'intention de faire devant vous, ce sont plutôt des réflexions d'un ordre assez théorique mais orientées vers la solution des grands problèmes ou de certains des grands problèmes de notre époque.

La réflexion théorique sur les notions fondamentales du droit public, sur les principes juridiques de l'État n'est-elle pas de nature à éclairer les données des problèmes politiques et à en préparer la solution ? Je le crois et dans cette mesure cette méthode ne mérite pas d'être entièrement exclue de la science politique.

Je voudrais appliquer cette méthode à deux notions fondamentales :

- la notion de démocratie
- la notion de fédéralisme,

non pas tant pour les défendre en elle-même que pour rechercher le lien qui les unit l'une à l'autre.

Dans la théorie juridique classique ces deux notions apparaissent indépendantes l'une de l'autre, comme se plaçant sur deux plans qui ne se

¹ La transcription de ce texte a été réalisée au sein de l'Institut Villey par Hélène Roustan et sa révision effectuée par Élodie Djordjevic. La transcription reproduit exactement la typographie et la ponctuation de l'original dactylographié. Les biffures et corrections manuscrites portées par R. Capitant ont été directement introduites dans la version ici publiée. Pour, peut-être, faciliter la lecture du texte, des titres et sous-titres ont été ajoutés, qui sont placés entre crochets. De même, les très peu fréquentes interventions sur le corps du texte, limitées à la correction de rares coquilles, sont signalées par des crochets. Les blancs dans le manuscrit sont indiqués par le signe « [...] ». Les chiffres entre crochets renvoient à la pagination de l'original.

La page de garde, non reproduite ici, porte les indications suivantes :

« Cours de Monsieur René CAPITANT
Professeur de la Faculté de Droit de Paris
Ancien Ministre

Institut d'étude juridique de Nice/Session d'études supérieures de sciences politiques sur le
« Fédéralisme »
du 19 juillet au 21 août 1954

“Fédéralisme et démocratie”
(22-24 juillet 1954) ».

touchent pas ; le fédéralisme prend place dans la classification de ce qu'on appelle les formes d'États, et la démocratie figure de son côté dans la classification des formes de gouvernement. Le fédéralisme s'oppose au centralisme. Il nous met en présence de l'État unitaire ou de l'État comp[os]é de différents États. C'est dans cette perspective qu'il a place dans la classification. La démocratie n'est qu'une forme de gouvernement selon la classification qui remonte à Aristote elle s'oppose à l'aristocratie et à la monarchie.

Mais quelle[s] sont ces deux formes indépendantes l'une de l'autre[,] semble-t-il, en ce sens qu'on peut concevoir des fédérations de monarchies ou d'aristocraties ou de démocraties avec autant de raison dans un cas que dans l'autre ? et qu'inversement il semble qu'on puisse et qu'on doit admettre que la démocratie peut être indifféremment unitaire ou fédéraliste. Ces deux classifications seraient donc indépendantes l'une de l'autre et pourraient donner naissance à autant de formes politiques qu'on peut concevoir de combinaisons entre leurs divers termes.

[2] Telle est je crois conception classique. C'est elle cependant que je voudrais remettre en cause, en montrant que si l'on creuse davantage ces deux notions, on découvre entre elles des liens étroits, des liens nécessaires, qui découlent de leur nature même. Cela vient de ce que la démocratie n'est pas seulement une forme de gouvernement. Elle est en réalité beaucoup plus. Elle est aussi une forme d'État dans la mesure où le principe démocratique, si on applique jusqu'au bout, tend non pas seulement à déterminer une forme d'organisation politique, mais toutes les institutions juridiques, celles du droit privé, dirai-je, aussi bien que celles du droit public. Et dans la mesur[e] où un principe domine ainsi l'ensemble des institutions juridiques, il domine l'ensemble de l'État. Car qu'est-ce que l'État ? J'emprunterai cette remarque à l'école de [...]. Qu'est-ce que l'État sinon l'ensemble de l'ordre juridique, et ce qui détermine l'ensemble de l'ordre juridique détermine donc par là-même l'ensemble de l'État ? Inversement le fédéralisme n'est sans doute pas complètement défini, ni très exactement, si on le réduit à n'être qu'une forme d'État. Le fédéralisme, ou tout au moins le principe de l'autonomie des groupes dans la Nation, inséparable de l'autonomie de la personne humaine, apparaît, nous verrons, je l'espère, plus clairement au cours de mon exposé, comme étant lui aussi un principe d'organisation juridique et dominant le gouvernement autant que l'État. D'ailleurs le fédéralisme a des comptes à rendre, dirai-je volontiers, devant le principe de légitimité et je ne crois pas qu'il y ait à notre époque d'autre principe de légitimité que le principe démocratique. J'établirai par conséquent entre le principe fédéral et le principe démocratique une hiérarchie, plaçant le principe démocratique plus haut que le second et admettant, proclamant même que le fédéralisme a des comptes à rendre à la démocratie, je m'efforcerai de montrer que s'il y a plusieurs formes de fédéralisme, certaines seulement sont démocratiques, et que d'autres risquent d'être antidémocratiques, et je crois que les premières seules doivent avoir notre attention. Cependant nous devons devant les autres adopter l'attitude de la méfiance, qui et celle que l'on doit observer à l'égard de tout ce qui menace la démocratie.

Ainsi je voudrais montrer deux choses : je voudrais montrer d'une part que la démocratie, si on la définit en remontant jusqu'à ses sources profondes et en poussant son application jusque dans ses conséquences dernières, que le principe démocratique ainsi entendu conduit nécessairement au fédéralisme ou tout au moins à certaines formes de fédéralisme, qu'on ne peut pas concevoir une démocratie complète, totale, si elle n'est pas en même temps une démocratie fédérale, imprégnée de fédéralisme.

[3] Je voudrais d'autre part montrer que la proposition inverse n'est pas entièrement vraie, que tout fédéralisme n'est pas démocratique, mais que seul le fédéralisme démocratique est légitime. Telles sont les deux parties de mon exposé. Je consacrerai cette première leçon à des définitions liminaires, qui nous fourniront les instruments indispensables de l'analyse à laquelle nous pourrions nous livrer dans les dernières. Je consacrerai cette première leçon essentiellement à une définition de la démocratie, car c'est la notion fondamentale dans la perspective que je choisis, et sur les bases que je viens d'exposer c'est d'elle essentiellement que dépendra la solution des deux autres questions.

[Qu'est-ce que la démocratie ?]

Définir la démocratie, c'est une tâche qui est bien traditionnelle et qui semble ne devoir mettre en cause que des développements très classiques, et très connus. C'est le sentiment que vous avez peut-être au moment où j'annonce cette intention, mais peut-être d'autres parmi vous songent-ils que c'est une tâche redoutable, et ils auraient raison d'observer et de constater que cette notion semble à notre époque entachée d'une terrible confusion. Il en est ainsi souvent de ces notions les plus usuelles, les plus familières. Ce sont elles qui parfois sont le plus usées par l'habitude et qui finalement se sont trouvées par cette érosion le plus vidées de leur contenu.

Pour toucher du doigt à quel point cette notion de démocratie est difficile à saisir dans son contenu, dans notre terminologie actuelle, il suffit d'observer que la plupart des auteurs et la plupart des esprits admettent aujourd'hui qu'il y a deux formes de démocratie, qu'on appelle tantôt la démocratie libérale et tantôt la démocratie totalitaire, ou parfois encore, recourant à des adjectifs d'ordre géographique, la démocratie occidentale et la démocratie orientale, pour ne pas préjuger de leur contenu.

Mais en même temps que l'on affirme cette dualité de la notion, on affirme aussi – car c'est un autre truisme de notre époque – que rien n'est plus opposé que ces deux formes politiques.

On affirme – et comment n'aurions-nous pas raison de le faire – que le milieu du XX^{ème} siècle est dominé par deux conceptions absolument antinomiques, qui prennent leur source sur des versants opposés et qui coulent aussi vers deux horizons les plus éloignés l'un de l'autre.

Tout dans la comparaison de ces deux systèmes politiques est opposition et il ne semble pas qu'on puisse trouver entre elles le moindre dénominateur commun.

[4] Et comment peut-on au même instant affirmer qu'elles sont pourtant deux formes, deux modalités, d'un régime unique, la démocratie, et affirmer qu'elles sont le contraire l'une de l'autre ? N'est-ce pas la preuve que le mot de démocratie en réalité a perdu toute sa signification ? Car lorsqu'un mot désigne les deux contraires, cela veut dire qu'il ne désigne plus rien du tout, et peut-être la crise de la démocratie qu'il y a dans le monde à notre époque a-t-elle sa source profonde dans cette contradiction.

Comment pourrait-on encore vibrer pour la démocratie, comment pourrait-on encore s'enflammer pour elle, comment y aurait-il une mystique démocratique, alors qu'elle serait sans objet ? ou plutôt alors qu'elle donne lieu à des mystiques adverse[s] ? Et l'étude de ce conflit témoigne une fois encore de l'impossibilité où l'on est de saisir son contenu commun, qui constituerait la définition, l'essence de la démocratie ?

Telle est du moins la conclusion à laquelle nous arrivons si nous nous contentons de rechercher cette définition dans les institutions actuelles, dans les institutions positives, dans les régimes tels qu'ils existent à notre époque.

Mais je pense que cette méthode est mauvaise, je pense qu'il ne faut pas renoncer à donner un contenu à la démocratie, ou alors il nous faudrait rayer le mot même de notre terminologie. Je pense que le problème est justement de rendre à la démocratie sa définition véritable. C'est une nécessité logique d'abord, logique si nous voulons encore utiliser cette notion et ce mot dans notre langue politique, dans notre terminologie de droit public, et je ne pense pas que l'immense majorité des auteurs et des citoyens soient disposés à l'abandonner. C'est une nécessité politique aussi si nous songeons à l'avenir de la démocratie, si nous voulons garantir un avenir à la démocratie, si nous voulons qu'elle survive à la crise actuelle, si nous voulons qu'elle reprenne force non seulement dans les institutions, mais encore dans les consciences. Or cela n'est possible que si nous arrivons à reconstituer la notion. C'est par conséquent une nécessité pour ceux qui croient et qui veulent assurer un avenir à la démocratie.

Mais quelle méthode faut-il donc employer qui nous laisse quelque chance d'aboutir à ce résultat ?

La méthode, je crois, consiste non pas à rechercher la notion de démocratie dans notre terminologie actuelle, et dans l'étude comparée des institutions, mais à la suivre dans sa genèse, dans son évolution historique, [5] de la prendre à sa source, de chercher à la saisir non pas comme institution politique, mais comme un idéal proposé aux institutions, comme un idéal proposé à la conscience politique des citoyens, comme un modèle susceptible d'assurer aux sociétés une organisation harmonieuse et une chance croissante de justice.

Considérons la démocratie comme un idéal. Cherchons-en la définition chez les auteurs qui ont été les créateurs de cet idéal et qui l'ont proposé aux hommes. Je crois que nous avons alors une chance de retrouver la définition authentique de la démocratie et d'établir un peu de certitude dans le masque de scepticisme et d'incertitude de notre époque.

Le fondateur de la démocratie moderne, à mes yeux, on ne peut guère hésiter à le reconnaître, il a été le prophète de la démocratie à l'aube des

temps modernes, dans sa pensée et dans son œuvre tout l'acquis de la civilisation et de la démocratie antique se reflètent, l'héritage de la démocratie moderne s'est transmis par lui au monde moderne, cet auteur, vous l'avez deviné, c'est Rousseau et son Contrat social.

Je crois que c'est là et là[]seulement que l'on peut trouver l'expression première et, je crois, toujours authentique de la démocratie. C'est lui d'ailleurs qu'on trouve au fond de toutes les croyances qui aujourd'hui adhèrent à cette notion. C'est lui qui est le point de convergence historique, c'est lui par conséquent la source de notre droit.

Je ne puis pas ici essayer d'analyser le Contrat social. Cela dépasserait l'objet de mon introduction, d'autant plus qu'il n'y a pas d'auteur qui ait été l'objet de plus de controverses, et dont les interprétations soient aussi contradictoires. Comment d'ailleurs[] nous en étonnerions-nous, puisque la notion de démocratie[] elle-même, qui tient sa source en lui, est aujourd'hui absolument désintégrée ? Comment l'interprétation de notre époque ne replacerait-elle pas toutes ces contradictions dans le texte même et dans la pensée Rousseau, qui est à l'origine de la démocratie ? Mais dans la mesure où nous avons son texte, où nous pouvons nous y reporter directement, nous avons tout de même un moyen de trouver ce qui est et ce qui doit être à nos yeux l'interprétation authentique.

Je me contenterai donc, sans me livrer à des controverses analytiques, de vous indiquer quels sont les principes qui aux yeux de Rousseau et aux yeux de tout démocrate peuvent et doivent définir et résumer la démocratie. Car finalement qu'est-ce qu'un régime politique, sinon un régime juridique en devenir, un régime juridique qu'on veut instituer ?

[6] Tel est un idéal politique. Un régime politique, un régime juridique se définit toujours par les quelques principes qui le dominant et dont découlent les règles qui le constituent. Opposer deux régimes, c'est montrer la différence des principes dont l'un et l'autre découlent. Définir la démocratie, c'est par conséquent énoncer les quelques principes dont découle l'ordre démocratique.

Ces principes, tels qu'une analyse et une réflexion appliquées à la pensée de Rousseau les fournissent, sont les suivants :

[Le principe d'autonomie]

Le premier, je l'intitulerai le principe d'autonomie. Rousseau l'appelle plutôt liberté. C'est celui qui figure en premier lieu dans notre devise républicaine française.

Au fond, les trois mots de cette devise sont les principes de la démocratie. Mais je l'appellerai, pour plus de rigueur juridique, le principe d'autonomie, ce qui signifie qu'un ordre juridique démocratique ne reconnaît d'obligation légitime, légitime dans la légitimité démocratique, que dans la mesure où ces obligations juridiques sont autonomes, c'est-à-dire librement consenties par celui sur lequel elles pèsent. Plus autonomes sont ces obligations, plus proche et plus grande est la dose de démocratie qui caractérise ce régime juridique. Une démocratie intégrale serait une

démocratie où toutes les obligations seraient ainsi consenties par leurs sujets, et plus on s'approche de ce stade optimum, plus on s'approche de la démocratie elle-même.

Notez dès ce moment que ce principe doit s'appliquer à toutes les sortes d'obligations, à l'obligation contractuelle qui est autonome puisque par définition elle est consentie, mais aussi bien à l'obligation légale. L'[i]dée de la démocratie, l'idée de Rousseau, est de faire que la loi ne soit obligatoire[] pour les citoyens que parce que et dans la mesure où ces citoyens y auront librement consenti.

La légitimité démocratique, c'est celle qui ne se place que dans le consentement unanime, et si nous la définissons de façon positive, nous la comprendrions mieux en l'opposant à ce qui est son contraire, en opposant le principe d'autonomie à ce que nous pourrions appeler principe d'hétéronomie, c'est-à-dire le principe selon lequel pour qu'une obligation soit légitime, il n'est pas nécessaire qu'elle ait été acceptée par celui à qui elle s'impose, principe selon lequel une obligation peut légitimement être imposée par une volonté à une autre sans le consentement de cette dernière volonté. Et par conséquent nous pouvons énumérer aujourd'hui des régimes qui acceptent ce principe d'hétéronomie[,] [7] et qui par là même s'opposent à la démocratie ou qui en tout cas s'en distinguent selon la place plus ou moins grande qu'ils accordent à ce dernier principe.

L'autocratie qui admet la légitimité d'un autocrate, c'est-à-dire du chef politique qui ne l'est que par son propre droit, qui par conséquent tire de lui-même ou d'une désignation surnaturelle le droit d'imposer des obligations à ses sujets sans rechercher d'aucune façon le consentement de ceux-ci, c'est évidemment le contraire de la démocratie, vérité bien ancienne puisqu'elle se trouve déjà chez Aristote. Mais peut-être la comprenons-nous mieux encore. Une aristocratie qui permet à une minorité d'imposer sa volonté à l'ensemble des hommes sans obtenir le consentement de ceux-ci. Toute aristocratie est donc fondée sur un principe d'hétéronomie. Elle nie le principe d'autonomi[e] et est contraire elle aussi à la démocratie. Et ceci peut s'appliquer non seulement aux aristocraties traditionnelles, mais aussi aux aristocraties modernes dont notre siècle vous donne des exemples si redoutables, hier une aristocratie raciale qui reconnaît à l'intérieur de chaque peuple à ceux qui peuvent se rattacher par exemple à une race nordique le droit par là même, par leur appartenance à cette race, par leur force, par leur supériorité prétendue, de prendre les leviers de commande politique et d'imposer à l'ensemble des citoyens, de race inférieure, unilatéralement des obligations. Tout le système national-socialiste était fondé sur cette idée et par là-même s'excluait de la démocratie, même lorsqu'il essayait de recourir aux formes extérieures de celle-ci.

De même la dictature d'un parti qui reconnaît à une minorité le droit de faire la loi et de décider de l'ensemble des obligations d'un peuple est une forme moderne d'aristocratie.

Ce qu'on appelle à notre époque le colonialisme, c'est-à-dire le droit pour un peuple, pour une métropole, de poser unilatéralement les obligations qui détermineront la conduite des peuples coloniaux, nous apparaît comme fondé sur le principe d'hétéronomi[e] et est incompatible

par conséquent avec l'idée de démocratie. De même toute conquête d'un peuple sur un autre, toute imposition d'une loi de force d'un peuple vainqueur sur un peuple vaincu, est une force d'hétéronomie et par conséquent s'oppose à la démocratie.

Mais remarque plus curieuse et propre à soulever plus d'hésitation dans vos esprits, cette distinction va nous permettre de distinguer la démocratie réelle, la démocratie totale, des formes approchantes de la démocratie, qui sont les formes courantes de la démocratie dans notre [8] monde occidental, mais dont nous allons maintenant apercevoir de façon très précis[e] en quoi elles ne sont pas des démocraties complètes. Nous allons pouvoir mesurer toute la marge qui les sépare de celle-ci. Prenons le régime représentatif, qui est la forme classique de la démocratie occidentale. Il se rapproche en effet beaucoup plus de la démocratie que les formes autocratiques d'aristocratie, de domination, dont nous venons de parler. Néanmoins le régime représentatif comporte encore un très large recours à l'hétéro[n]omie. L'hétéronomie de l'él[u] (sans doute, c'est un progrès considérable dans l'histoire des institutions politiques, de ne plus admettre l'hétéronomie, c'est-à-dire le droit de commandement unilatéral, qu'à ceux qui auront été élus, parce que l'élection donne pouvoir et permet des moyens de contrôle), existe néanmoins dans le régime représentatif, qui admet l'hétéronomie du représentant sur le représenté, et même avec ce correctif de l'élection vous voyez que ce n'est pas encore la démocratie complète, et vous comprenez pourquoi Jean-Jacques Rousseau a édifié toute son œuvre avec la passion que l'on connaît, précisément contre le régime représentatif, et les autres régimes de son époque. Le régime représentatif représentait pourtant un progrès considérable sur les hétéronomies d'Ancien Régime, mais ce n'était pas assez pour Rousseau, pour la raison que vous comprenez maintenant.

Même dans une démocratie réelle, c'est-à-dire où l'ensemble des lois et des obligations seraient soumis à l'approbation préalable des citoyens, où tous les sujets deviendraient en même temps législateurs, une part d'hétéronomie risque de survivre : c'est celle qui donne à la majorité, même exprimée dans un referendum, le droit d'imposer sa volonté à la minorité. La protection des minorités contre la majorité elle-même est un élément d'autonomie et c'est donc un des éléments qui définissent la démocratie.

Tel est le premier principe qui me semble résumer l'ordre démocratique : le principe d'autonomie opposé au principe d'hétéronomie.

Peut-on réduire la démocratie à ce seul principe ? On pourrait être tenté de le faire : il y a toujours une certaine satisfaction intellectuelle à tout ramener à l'unité. Mais je ne crois pas que la notion de démocratie soit pleinement exprimée par ce seul principe. Ce n'était pas d'ailleurs la pensée de Rousseau. À côté du principe d'autonomie il en a mentionné un second : le principe d'égalité.

[Le principe d'égalité]

Liberté, égalité, ce sont les deux termes autour desquels Rousseau a construit son Contrat social. Ce sont aussi les deux premiers termes de notre devise républicaine. Le principe d'égalité doit être mentionné [9] à côté du

principe d'autonomie. Mais bien souvent le principe d'égalité est contradictoire avec celui de liberté. C'est même une des idées les plus courantes. Je crois même que c'est une des idées les plus funestes et que l'immense confusion qui règne dans notre politique et qui se reflète dans nos institutions prend sa source dans cette thèse.

On croit et on enseigne fréquemment que la liberté ne peut être respectée qu'aux dépens de l'égalité et qu'inversement l'égalité ne peut se réaliser qu'en confisquant, de sorte que le libéralisme et les socialistes deviennent aujourd'hui deux pôles opposés.

Je crois que c'est là une erreur et qu'en tout cas nous devons concevoir la démocratie comme fondée sur deux principes, et je vais vous montrer d'ailleurs très simplement qu'il n'a y a aucune contradiction entre ces deux principes qui peuvent très bien s'ajouter l'un à l'autre comme deux conditions complémentaires de légitimité démocratique, et la légitimité démocratique n'existe pleinement que si elle satisfait à cette double condition.

Que signifie, si j'ai une obligation, quelle satisfasse non seulement au principe d'autonomie, mais encore au principe d'égalité ? Cela veut dire que le consentement n'est pas suffisant. Tout ce qui est consenti n'est pas juste par soi-même. Il y a là une très vieille idée. Reportez-vous au livre aujourd'hui ancien, mais toujours classique du doyen Georges Ripert : la règle morale dans les obligations. Le thème principal de cet ouvrage est précisément d'opposer la conception essentiellement libérale, selon laquelle tout ce qui est contractuel est juste (je crois que c'est Fouillée qui l'a dit, ou un autre écrivain de cette tendance), parce que contractuel, selon laquelle tout ce qui est consenti est nécessairement juste parce que consenti, selon laquelle le consentement est à lui seul le sacrement suffisant pour légitimer l'obligation, à toute une tradition catholique et socialiste selon laquelle il y a une idée justice qui doit s'imposer au contrat et marquer des limites. C'est donc une condition supplémentaire de légitimité. Cette idée de justice doit s'ajouter au consentement et c'est justement l'égalité, le principe d'égalité. En d'autres termes il y a des obligations consenties et qui sont pourtant injustes. Jean-Jacques Rousseau en donne immédiatement un exemple qu'il n'invente pas mais qu'il emprunte aux auteurs qui l'ont précédé. C'est le contrat d'esclavage. On imagine un contrat par lequel deux hommes consentent à ce que l'un devienne le maître et l'autre l'esclave.

[10] La majorité des prédécesseurs de Rousseau admettent que dans ces conditions l'esclavage est légitime. Ils condamnent l'esclavage imposé de force, celui par lequel un vainqueur se saisit de son vaincu et l'emmène enchaîné sans rien lui demander. Cet esclavage est contraire au droit naturel. Mais si l'esclave y a consenti par exemple pour sauver sa vie, le vainqueur lui ayant donné le choix d'être tué ou de survivre en esclavage, cet [e]sclavage est juste, et s'il y a consenti pour obtenir le minimum vital que le maître lui[]assurera, cet esclavage est encore juste.

Mais c'est contre cette idée que Rousseau s'élève. Même consenti, l'esclavage est injuste, car il y a quelque chose d'inaliénable dans la liberté humaine. Il y a un principe qui domine le consentement. Mais on peut généraliser cette controverse sur l'esclavage qui à notre époque paraît un

peu anachronique. Nous pouvons tirer du principe d'égalité cette conséquence très large et très banale pour les institutions notre époque, à savoir que tout contrat qui aurait pour objet de réaliser la supériorité d'une des parties sur l'autre, d'accorder à l'une des parties un droit de domination sur l'autre, même consenti, est en réalité injuste, illégitime parce qu'il viole l'égalité.

Et alors ceci s'appliquerait à beaucoup de choses, ceci permettrait de comprendre pourquoi la démocratie moderne a aboli le contrat féodal : c'est un contrat de subordination d'un individu à l'autre. Mais cela permettrait aussi de comprendre pourquoi la question sociale à notre époque et depuis plus d'un siècle revêt une telle importance, car nous découvrons alors l'institution fondamentale qui dans nos institutions occidentales détermine l'ordre social, le contrat de travail, c'est en vertu même de la définition que nos tribunaux en donnent chaque jour, un contrat qui réalise la subordination d'un travailleur au patron. Tout contrat de subordination est illégitime en vertu du principe de la démocratie. Notre ordre social, fondé sur le contrat de travail est une violation des principes de la démocratie, et c'est la question sociale aujourd'hui qui menace la[] démocratie. Comment pourrions-nous nous en étonner ? Il y a dans ces principes une contradiction qui tôt ou tard ruinera ce régime. Ici certaines considérations théoriques nous permettent d'aboutir à des conclusions politiques. Mais comment définir ce principe d'égalité ? Comment le définir de façon positive et non pas seulement par opposition[] à ce qui lui porte atteinte ?

D'une façon très simple, nul n'a le droit d'imposer une [11] obligation à autrui, même avec le consentement de celui-ci, s'il ne se soumet lui-même à la même obligation, ou tout au moins à une obligation équivalente.

Reprenons ces deux termes. À la même obligation : c'est alors le principe de la généralité de l'obligation et notamment de la généralité de la loi. La loi doit être la même pour tous. C'est écrit dans l'article 6 de notre Déclaration des Droits. C'est un principe de légitimité démocratique.

La loi est la même pour tous : elle doit l'être sur le plan législatif et l'être aussi dans les contrats d'adhésion, la société où tous adhèrent à la même loi. Ceux qui imposent une obligation à autrui la subissent eux-mêmes : il y a une réciprocité parfaite des obligations. Cela, c'est un principe démocratique, et lorsque les peuples d'outre-mer demandent que l'Union Française soit construite sur le principe de réciprocité, nous ne pouvons pas nous empêcher de reconnaître que leur revendication est conforme au principe de la démocratie. Il n'y aurait pas d'Union Française démocratique si elle n'était pas fondée sur le principe d'égalité.

Les lois doivent être les mêmes pour tous et peut-être parfois équivalentes. C'est ce qui passe dans le contrat synallagmatique où les parties ont deux obligations distinctes, et alors nous retrouvons l'égalité sous la forme de l'équivalence[] des prestations, et vous voyez à quelle institution cette équivalence a donné naissance. Toute cette jurisprudence est profondément démocratique.

Ainsi définie par ce double principe d'autonomie et d'égalité nous arrivons à une conclusion : c'est que la démocratie n'est pas seulement une forme d'organisation politique, une forme de gouvernement, comme disait

la conception classique. Elle est beaucoup plus que cela ; elle est aussi un ordre social, et cette conclusion me paraît commune aux définitions habituellement acceptées.

Volontiers on dirait que les doctrines qui ont pour objet de déterminer un ordre social, et notamment le libéralisme, le socialisme, se développant sur un plan qui est autre que celui de la démocratie, de telle sorte qu'on pourrait concevoir démocratie libérale ou socialiste comme on peut concevoir des démocraties unitaires ou fédérales, et je ne pense pas qu'une telle conception soit juste. Je pense au contraire qu'il faut apercevoir et proclamer que la démocratie est un régime social par elle-même. Elle est un régime social dans la mesure où elle proclame que la liberté des citoyens doit régir la loi et les règles de leurs obligations réciproques, dans la mesure où elle impose par exemple la réforme du contrat de travail, de l'entreprise industrielle aujourd'hui. La démocratie est une réponse au problème social [12] autant qu'au problème d'organisation politique, et c'est une réponse qui n'est ni libérale ni socialiste, mais qui apporte au fond cette synthèse recherchée depuis si longtemps mais jamais trouvée du libéralisme et du socialisme. Elle se trouve tout simplement dans la démocratie. À partir du moment où nous voulons rendre un contenu à ces mots, dissiper cette espèce de brouillard qui enveloppe et dissimule toutes les contradictions, nous apercevons alors que le libéralisme a comme erreur de vouloir construire l'ordre politique et social sur la seule notion de liberté. Le socialisme commet l'erreur inverse ; son idée est de vouloir construire la démocratie sur la seule notion d'égalité. Le régime démocratique fonde la légitimité sur le double respect du principe d'autonomie et du principe d'égalité.

Ayant ainsi défini la notion de démocratie, nous serons en mesure, je l'espère[,] de la comparer utilement avec la notion de fédéralisme, de déterminer exactement quels sont les liens qui rattachent ces deux notions l'une à l'autre.

[L'incompatibilité entre démocratie et État unitaire centralisé]

Il nous suffira de développer ces définitions pour apercevoir la proposition que je voudrais démontrer et aux termes de laquelle la démocratie est incompatible avec l'État unitaire centralisé et exige au contraire pour sa réalisation le cadre d'un État fédéral ou tout au moins d'un État profondément décentralisé, faisant place en son sein aux collectivités autonomes. C'est la proposition que je voudrais démontrer devant vous, et pour le faire plaçons-nous d'abord en présence de l'État unitaire centralisé. Imaginons un État qui serait complètement unitaire et centralisé. Prenons-en le modèle dans un livre un peu abstrait, celui que mon collègue Charles Eisenmann a consacré au problème de la centralisation.

Il a défini dans ces pages, qui exigent un effort pour être pénétrées, mais se montrent très fructueuses, très justement le processus de centralisation et de décentralisation, il nous permet de concevoir ce que serait une centralisation absolue. Il nous [] faut pour cela imaginer une société qui ne comporterait qu'un seul pouvoir, le pouvoir central et où toutes les règles de droit, toutes les obligations émaneraient de ce seul pouvoir central, c'est-à-

dire compétent pour l'ensemble de la collectivité et seul pour exercer la compétence étatique et juridique. Évidemment ce n'est qu'un schéma théorique, mais il n'est pas inutile de raisonner sur de tels schémas.

Ce qui est intéressant est de voir que la centralisation à son degré extrême exclut le fonctionnement de la démocratie, et pour le démontrer il nous suffira d'examiner successivement dans quelle mesure pourraient y [13] être observés les deux principes constitutifs de la démocratie. Et nous apercevrons très facilement, très clairement je crois, que ni le principe d'autonomie ni le principe d'égalité ne sont applicables dans un tel État centralisé.

[Un État entièrement centralisé interdit la réalisation complète du principe d'autonomie]

Le principe d'autonomie d'abord : est-il complètement inapplicable dans un État entièrement centralisé ? Peut-être cette affirmation serait-elle excessive. Mais ce qui est certain est qu'il pourrait s'appliquer que sous une seule forme : sous la forme de l'unanimité. Il faudrait, pour que le principe d'autonomie s'appliquât complètement dans un régime entièrement centralisé, que le pouvoir central, seule source de toutes les règles juridiques, fut toujours l'unanimité des citoyens, et que cette unanimité se fut exprimée dans un vote. Si nous faisons cette hypothèse, alors nous serons bien en présence d'un État à la fois centralisé et respectueux du principe d'autonomie. Mais c'est à cette condition seulement, à condition que soit toujours appliquée la règle de l'unanimité, pour la création de toutes les règles juridiques en vigueur dans cette collectivité.

Or peut-on concevoir pratiquement qu'un État se lie ainsi à une telle condition ? Est-il possible d'imaginer que toutes les règles, je ne dis pas seulement toutes les lois, mais toutes les obligations juridiques, soient toujours le résultat d'un vote ou d'un consentement donné par l'unanimité des individus qui constituent ce groupe ? C'est très évidemment une impossibilité pratique.

C'est d'ailleurs à cette difficulté que s'est heurté Jean-Jacques Rousseau dans son *Contrat Social*. Jean-Jacques Rousseau a bien vu que pour réaliser la concordance qu'il recherchait entre le consentement individuel et l'obligation juridique, il fallait aboutir à cette règle d'unanimité. Il a bien senti que c'était là une difficulté très grande et il a essayé de la surmonter par un raisonnement fort artificieux, imprégné de sophistique, qu'il est difficile de ratifier, même pour les partisans les plus convaincus de l'écrivain genevois, – et celui qui est à cette tribune croit pouvoir se ranger dans cette catégorie – mais je reconnais qu'il est difficile de suivre Jean-Jacques Rousseau jusque dans ce raisonnement.

Vous vous rappelez en quoi il consistait en substance. Il consistait à essayer de substituer la règle de majorité à la règle de l'unanimité, tout en prétendant que l'unanimité continuait de jouer quand on se contentait de la majorité. Il raisonnait de la façon suivante. Il suffit, disait-il, que les citoyens se soient d'avance et unanimement engagés à s'incliner devant les obligations qui ensuite seraient acceptées par la majorité de leurs

concitoyens. Il suffit qu'il y ait eu cet engagement préalable pris à l'unanimité pour que l'obligation majoritaire puisse finalement être considérée comme ayant été acceptée d'avance par les citoyens. Ainsi la règle que la majorité impose à la minorité a été d'avance acceptée par la minorité et la loi d'unanimité est ainsi maintenue.

Il est difficile de ne pas voir ce qu'un tel raisonnement a de trop habile, et je m'en tiendrai quant à moi à des positions plus simples. L'unanimité, c'est l'unanimité, et la majorité, c'est la majorité : on ne peut pas les confondre l'une avec l'autre. En réalité, le principe d'autonomie exigerait le principe d'unanimité, et comme le principe d'unanimité, autrement dit le *liberum veto*, attribué à chacun, rend la formation des règles juridiques très souvent impossible, nous arrivons bien à cette conclusion [que] la centralisation est incompatible avec le principe autonomie.

Notez qu'il ne faut pas pousser cette conséquence trop loin. Il ne faut pas méconnaître que dans un ordre juridique déterminé il est possible pour un certain nombre de règles de réduire l'unanimité, pour un petit nombre de règles de droit et non point pour toutes.

Néanmoins, observez – c'est une observation importante – que dans notre ordre juridique français il existe un certain nombre de lois, d'ailleurs traditionnelles, très générales, pour lesquelles l'idée d'une réciprocité complète des obligations et des bénéfices que chacun tire d'elles est si évidente que ces règles sont en fait reconnues comme nécessaires et évidentes par l'ensemble des citoyens, par l'unanimité de ceux-ci, tout au moins par la quasi-unanimité. Il est important de reconnaître ce minimum, ce corps de droit qui repose sur un assentiment unanime des citoyens, dont chacun comprend qu'elles sont non seulement nécessaires à l'ordre public, mais aussi nécessaires à sa propre sécurité individuelle, à son propre avantage individuel, aux avantages que chacun d'entre nous tire de l'État, et il semble qu'en les refusant ils se soustrairaient d'eux-mêmes à autant d'avantage que de charges, et dans un article que je lisais récemment dans un journal parisien, article que M. Francis [...] consacrait sous forme de réflexions[] à l'attitude que le parti dont il a été l'un des fondateurs a observée pendant ces dernières années, je ne m'en fais pas le porte-parole, mais une de ces réflexions me semble avoir une [15] certaine valeur générale, il notait que soit dans l'avant-guerr[e], soit dans la période qui suivit la libération, on peut relever un nombre non négligeable de grandes réformes sociales, qui d'ailleurs en général n'ont été réalisées qu'après de longues discussions, mais qui ont finalement été votées à l'unanimité, et visiblement il attachait à cette unanimité une grande importance pour le fonctionnement paisible et pour une conception approfondie de la démocratie. Je crois qu'il y a une grande part de vérité dans cette proposition. La démocratie doit rechercher dans toute la mesure possible l'unanimité des consentements, parce que c'est la seule façon de réaliser pleinement le principe d'autonomie. Et cette lecture évoquait dans mon souvenir une conférence faite devant un public politique, essentiellement de parlementaires, dans des salles de commission du Palais-Bourbon, par un sénateur, M. Barangé, très préoccupé, disait-il, des divisions profondes qu'il constatait au sein de la nation française, sur le problème de la communauté européenne de défense, et l'inspiration de sa conférence était de chercher

une solution qui, au lieu de diviser, d'imposer à une minorité une solution qui aurait été voulue par la majorité, fut susceptible au contraire de réaliser l'unanimité, et faisant appel à son expérience politique de vieux sénateur, d'homme d'affaires aussi, faisant appel aussi à toute cette expérience, il concluait en disant :

« La sagesse politique, la sagesse humaine, est de rechercher en toutes circonstances l'unanimité et non point d'imposer une solution à ceux qui la refusent, cette solution fut-elle la volonté de la majorité. »

Il se plaçait sur le plan de la sagesse politique, mais je croirais volontiers que cette sagesse politique, ce n'est au fond que l'expression de la démocratie, telle tout au moins que je la[]conçois. Une unanimité spontanée, une unanimité de consentement, et non point une unanimité de soumission à un pouvoir qui s'imposerait par la force.

Ainsi je serais prêt de croire que l'unanimité soit irréalisable, mais elle l'est et il faut même rechercher cette unanimité dans la mesure la plus large possible, mais qu'il est une impossibilité à ce que toutes les règles de l'ordre juridique obéissent à cette procédure. C'est déjà beaucoup de penser que toutes les lois puissent y être conformes, mais si nous songeons à toutes les règles, même aux règles contractuelles, qui constituent l'ensemble de l'ordre juridique, [16] alors cette unanimité des consentements nationaux devient non seulement impraticable, mais logiquement impraticable.

[De même, le principe d'égalité n'est pas applicable dans un État centralisé]

Et si nous pensons maintenant au principe d'égalité, nous aboutirons à la même conclusion : le principe d'égalité n'est pas plus applicable dans un État centralisé que le principe d'autonomie lui-même ne l'était.

Pour que le principe d'égalité soit respecté dans un État, dans une société, purement centralisé[s], que faut-il ?

Il faut qu'il n'y ait de règles en vigueur qu'à la condition qu'elles soient toujours applicables à tous. L'égalité dans un État centralisé ne peut être que l'égalité de tous devant la loi, c'est-à-dire l'existence unique et exclusive de lois s'appliquant à tous les individus, sans exception. Or cela est évidemment contraire à la complexité des sociétés modernes, contraire à cette loi qui veut qu'au sein des sociétés actuelles les différenciations soient de plus en plus nombreuses et de plus en plus marquées, que la division du travail industriel, que la division du travail social, progressant, fassent que les groupes différenciés dans leur activité, dans leurs croyances, se manifestent, réclament leur reconnaissance, au sein de la grande collectivité nationale, et exige[nt] que cette différenciation d'activité et de pensée se traduise par une différenciation de réglementation.

Imaginez à notre époque une société où tous les individus soient économiquement et socialement égaux et puissent par conséquent n'être soumis qu'à des règles absolument uniformes pour tous. C'est former le rêve d'un retour à une société purement pastorale, que l'évolution de notre civilisation a depuis longtemps abolie, c'est fermer les yeux devant la réalité

de notre siècle et c'est par conséquent interdire à la démocratie de s'appliquer.

D'ailleurs nous allons pouvoir faire appel cette démonstration peut-être un peu trop théorique, une vérification expérimentale de ce que je viens de dire.

Si la démocratie, et nous savons que les deux principes qui la définissent sont pratiquement inapplicables dans un État purement centralisé, jetons les yeux sur un État centralisé [*sic*]. Prenons l'exemple auquel nous songeons le plus, prenons l'exemple de la France.

Je ne dis pas que la France soit []l'exemple de cet État centralisé à 100% dont nous parle M. Eisenmann, mais enfin dans le monde actuel la France est un État qui, en dépit des réformes de décentralisation, reste un des plus centralisés qui existe.

[17] Nous verrons que la France n'a pu réaliser sa centralisation qu'aux dépens de l'application des principes démocratiques. Quel est le régime qui en France a poussé à introduire la centralisation ou l'a poussée son degré historique extrême ? C'est le régime napoléonien, qui, achevant un grand processus de centralisation de la monarchie, a instauré chez nous cette conception d'un pouvoir central qui domine toute la nation, qui place sous son autorité directe l'ensembl[e] des services publics nationaux et qui ne laisse pour ainsi dire pas de place ni à des institutions libres, ni à des institutions administratives autonomes, qui place sous sa[]dépendance hiérarchique les administrations départementales, et même tous les services sociaux.

L'exemple le plus net qu'on en puisse donner est cette structure que Napoléon avait donnée à l'Université française, service public entièrement centralisé et exerçant le monopole de l'éducation.

La centralisation se marque en France dans l'ancien régime d'une part, par l'institution monarchique, et à l'époque moderne par la dictature napoléonienne. Ce n'est donc pas évidemment par les voies de la démocratie que la centralisation s'est installée dans notre pays. Et dans la mesure même où la centralisation s'est desserrée, a fait place à une certaine décentralisation, et dans la mesure où elle a subsisté, c'est dans la mesure même où la France est restée fidèle à un régime représentatif qui, je[]le disais hier déjà, reste fondamentalement différent de la démocratie.

Quel est le statut de notre Parlement, maître du pouvoir législatif ? Est-ce qu'il réalise pleinement l'observation du principe d'autonomie, est-ce qu'il réalise pleinement l'observation du principe d'égalité ? Nullement. Notre Parlement reste un pouvoir hétéronome et non point autonome. La volonté du Parlement s'impose à l'ensemble des citoyens comme une volonté qui, une fois élue, n'a plu à rechercher le consentement des citoyens aux différentes mesures qu'elle promulgue.

Je sais bien que l'article 6 de notre Déclaration des Droits affirme que chaque citoyen participe à l'élaboration de la loi par ses représentants. Je sais bien qu'une fiction est introduite dans notre droit public, selon laquelle le représentant est censé être le représenté, est censé être le citoyen, je sais bien que grâce à cette fiction on peut feindre de croire que les lois

obligatoires pour les citoyens français sont[]en réalité consenties par eux. Mais tout cela n'est vrai qu'à la faveur d'une fiction, c'est-à-dire qu'en réalité ce n'est pas vrai.

[18] Ainsi l'État français centralisé reste dominé par un pouvoir hétéronome et non point par un pouvoir autonome, et si l'idée de l'autonomie avait prévalu, nous ne pourrions pas conserver des formes décentralisées qui sont encore celles de notre droit public. Et en ce qui concerne le principe d'égalité, là encore je sais bien que l'article 6 de la Déclaration des Droits, d'ailleurs directement emprunté à Rousseau dans sa forme, affirme que les lois doivent être les mêmes pour tous, soit qu'elles punissent, soit qu'elles protègent. Je sais bien que ce principe d'égalité a été proclamé, mais je sais aussi que ce principe n'est pas sanctionné, qu'on ne peut même pas lui donner la valeur d'un principe juridique, que la règle fondamentale de notre droit public traditionnel, c'est au contraire la souveraineté du Parlement, c'est le fait qu'il est souverain, que les lois qu'il vote sont obligatoires et valables même si elles portent atteinte au principe d'égalité.

Et comment ne pas constater que dans l'immense masse des lois qui jour après jour viennent grossir nos recueils de législation, il y a des exemples de lois qui ne sont pas applicables à tous, devant lesquelles les citoyens ne sont pas égaux. Innombrables sont les exemples de lois discriminatoires et qui légifèrent pour une catégorie de citoyens, qui posent des règles différentes selon les différentes catégories de citoyens. La législation fiscale nous[]en donne d'innombrables exemples. J'en citerai volontiers un autre qui vient moins fréquemment à l'esprit, mais me semble symbolique : c'est législation locale encore en vigueur en Alsace et en Lorraine. Il y a dans les trois départements français qui formaient au temps de l'annexion allemande, de 1871 à[]1918, le Reichsland, une législation locale différente de la législation française, et qui est en vigueur spécialement et discriminatoirement dans ces trois départements. Le fait qu'une telle législation distincte existe est-il une atteinte à la démocratie ? Non, en soi-même ce pourrait n'être qu'une forme d'autonomie de ces départements, une manifestation de fédéralisme, et le fédéralisme, toute ma leçon tend à le montrer, est compatible avec la démocratie, mais est incompatible avec elle, incompatible avec le principe d'autonomie dans le cas que je place ou sous vos yeux. C'est que cette législation locale n'est pas le résultat, au moins juridiquement, d'une volonté propre[]de ces populations, mais le résultat d'une décision souveraine et unilatérale du Parlement français.

Je sais bien que c'est le refus d'unification des populations [19] qui a amené le Parlement à tolérer ces règles discriminatoires. [M]ais remarquez avec quel soin notre droit public a toujours veillé à ne pas laisser se manifester directement la volonté des populations alsaciennes et lorraines, et le soin avec lequel[]on a toujours affirmé la souveraineté du Parlement, et comment de ce principe on avait dégagé la conséquence que le Parlement français avait le droit d'édicter des règles discriminatoires pour certains départements, placés ainsi en marge de la législation commune.

Mais ce qui se fait pour certains départements se fait chaque jour pour certaines catégories économiques et sociales de la population, qui reçoivent du législateur leur réglementation propre.

Il faut bien avouer d'ailleurs que l'existence de ces réglementations partielles, l'existence de ces réglementations différenciées et discriminatoires est nécessaire dans un État moderne. Mais dans un État centralisé où c'est le pouvoir central qui édicterait toutes les règles, cette différenciation ne peut se faire qu'aux dépens du principe d'égalité comme du principe d'autonomie, c'est-à-dire finalement au détriment de la démocratie.

[Le fédéralisme, au contraire, permet l'application des principes de la démocratie]

Mais voyons maintenant l'autre face de cette démocratie. Si la démocratie, comme j'espère l'avoir montré, ne peut pas s'appliquer dans un État centralisé, au contraire toutes les impossibilités que nous avons rencontrées, toutes les contradictions auxquelles nous nous sommes heurtés, se résorbent, laissent place à des solutions possibles si nous nous plaçons dans l'hypothèse inverse, si au lieu de nous placer devant un État centralisé nous supposons un État qui reconnaisse en son sein toute une série de groupements, de collectivités partielles, et qui reconnaisse à ces collectivités une autonomie suffisante.

Et cela, c'est le schéma d'un État pluraliste, c'est en d'autres termes le schéma de l'État fédéral, car qu'est-ce que le fédéralisme, sinon la reconnaissance d'une hiérarchie de collectivités autonomes, sinon la négation que l'État n'a pas le monopole d'être une collectivité juridique, qu'il est une collectivité à côté d'autres collectivités, toutes autonomes, les unes à l'intérieur de l'État, les autres au-dessus de l'État, sur la sphère supranationale ou internationale [?]

Plaçons-nous en face d'un tel État pluraliste, d'une pluralité de collectivités autonomes parmi lesquelles l'État figure, mais sans s'en distinguer par nature.

[20] Alors il devient possible de concevoir une démocratie réelle, il devient possible d'appliquer complètement le principe d'autonomie et le principe d'égalité qui tout à l'heure se heurtaient au contraire à des impossibilités pratiques.

[Principe d'autonomie et fédéralisme]

Prenons ou reprenons l'examen du principe d'autonomie. Tout à l'heure l'application de ce principe semblait exiger que tous les citoyens de la Nation fussent appelés à donner leur consentement pour chacune de règles, mais désormais, dans la nouvelle perspective[]où nous nous plaçons, il suffira exiger le consentement de ceux qui seront soumis à la règle, de sorte que s'il s'agit d'une règle qui ne soit pas destinée à s'appliquer à tous, mais à s'appliquer à certains seulement, d'une de ces règles discriminatoires et

différentielles dont je parlais tout à l'heure et dont la nécessité doit être reconnue dans les sociétés modernes, il suffit alors d'exiger, pour que le principe d'autonomie soit respecté, que ceux qui seront soumis à l'obligation que pose cette règle[,] ceux-là, mais ceux-là seulement, soient appelés à donner leur consentement.

Si une règle, même si une loi obtient le consentement[]de la grande majorité, l'idée d'une société pluraliste nous donne même le moyen de respecter la volonté de la minorité qui refuserait la règle commune. Dans un État centralisé, le respect de la minorité ne pourrait être obtenu que par le refus de laisser devenir la loi obligatoire, même si la grande majorité décide cette loi. Le principe[]d'autonomie devenait un instrument de paralysie. Si au contraire nous nous plaçons dans un État fédéral, la solution sera de laisser la loi que la majorité désire s'appliquer à la majorité, la loi prendra naissance, mais la minorité recevra la possibilité de s'en affranchir en constituant une collectivité spéciale au sein de la Nation, collectivité spéciale qui se soumettra à une loi autre que celle qui liera la majorité.

Ainsi le processus de création législative n'empêchera pas une différenciation de s'introduire dans l'ordre juridique, mais une différenciation correspondant aux volontés de ceux qui se soumettent à ces obligations diverses et qui par conséquent réalise la démocratie dans sa plénitude.

Prenons un exemple concret : supposons une loi qui déclare une langue officielle dans une collectivité nationale déterminée. Et [21] une nation ne peut pas se dispenser d'avoir une langue nationale. La langue commune est un trait d'union nécessaire, une condition même d'unité nationale et de la facilité des relations sociales. Rien de plus facile que de respecter apparemment le principe d'égalité, en ce qui concerne la langue, en disant : c'est une seule langue qui sera obligatoire pour tous les citoyens, mais comme on dit parfois que l'obligation qui va en découler a valeur toute différente selon que c'est la langue naturelle des sujets ou selon qu'au contraire elle est pour eux une langue qu'ils n'ont point apprise dès l'enfance, qui leur imposera par conséquent des obligations infiniment plus lourdes, d'où par conséquent l'acceptation acquise d'avance en ce qui concerne la partie de la population dont cette langue est la langue naturelle, et des résistances profondes qui se manifesteront de la part de la population à l'égard de laquelle cette langue est au contraire une langue étrangère.

Eh bien, la démocratie veut qu'une langue ne devienne officielle pour une population que si cette population l'accepte en tant que telle.

Comment réaliser le principe d'autonomie dans une communauté pluraliste, sinon par un procédé fédéral, sinon en permettant à une collectivité partielle au sein de cette nation de donner une langue officielle différente de celle qu'adopteront l'autre partie de ses concitoyens ? Voilà un exemple concret qui vous montre comment le fédéralisme est la seule façon de réaliser le principe d'autonomie sans paralyser l'État et par conséquent de réaliser la démocratie.

[Principe d'égalité et fédéralisme]

Le principe d'égalité nous mènerait aux mêmes conclusions : inapplicable dans un État centralisé, il devient applicable dans un cadre fédéral. Il ne peut même être appliqué que par des procédés de fédéralisme. Car l'égalité qu'il s'agit alors de réclamer n'est plus une égalité absolue, ce n'est plus le fait que la loi va s'appliquer à tous les citoyens sans exception, ce sera l'inégalité relative.

Ce qu'il faudra pour que le principe soit respecté, c'est que la loi, l'obligation que crée la loi, s'applique également aux sujets et aux bénéficiaires de ceux-ci, que ceux qui imposent aux autres une obligation s'y soumettent eux-mêmes, mais s'il s'agit d'obligations imposées à un groupe restreint de citoyens, il n'est pas nécessaire que cette obligation s'applique à tous les autres, mais seulement à ceux [22] qui profiteront de cette obligation imposée à certains. C'est la réciprocité des droits et des devoirs qui doit être garantie et elle ne peut l'être que dans le cadre de collectivités[]partielles, sans exiger nécessairement l'uniformité artificielle que le centralisme imposerait à la démocratie. Il faut ainsi, vous le voyez, reconnaître au sein de la nation des collectivités autonomes, c'est-à-dire des collectivités partielles qui reçoivent le droit d'imposer à leurs membres des obligations particulières, obligations venant s'ajouter aux obligations plus larges qui auraient été consenties dans le cadre des collectivités plus étendues.

Chaque collectivité autonome recevra ainsi le droit de se donner sa réglementation propre, elle recevra le droit de se la donner avec le consentement de ses propres sujets, qui dans le respect de l'égalité de ses membres, mais l'égalité et l'autonomie, joueront au sein de chacune de ces collectivités partielles, au lieu de jouer nécessairement dans cadre unique de la collectivité nationale.

[Essai de définition des collectivités autonomes et la valeur démocratique du procédé contractuel]

Quelles seront ces collectivités partielles ? C'est une question que nous devons examiner pour donner quelque chose de plus concret aux conclusions auxquelles nous venons d'aboutir.

En théorie, nous nous plaçons toujours dans le cadre de cette méthode abstraite qui est la mienne au cours de ces quelques exposés. Si nous cherchons ce que devraient être ces collectivités autonomes pour que [a] démocratie fut intégralement réalisée, nous aboutissons à la conclusion que ces collectivités devraient être nombreuses, très souples, et à vrai dire aussi nombreuses qu'il y a de règles applicables dans la nation, d'obligations imposées aux citoyens. À chaque obligation devrait en quelque sorte correspondre une collectivité. Toute obligation ne devrait s'étendre qu'à ceux qui librement y adhèrent et qui en contrepartie s'imposent une loi d'égalité.

Mais là encore, vous penserez que c'est vouloir pousser bien loin les conséquences de nos principes, et qu'il est difficile de concevoir une société où les collectivités autonomes soient[]aussi nombreuses, aussi souples.

C'est vrai, et dans la pratique il faudra évidemment s'orienter vers une cristallisation plus[]grande de ces collectivités, les prévoir, les prévoir d'avance [*sic*], en limiter le nombre, c'est vrai ; mais néanmoins ne surestimons pas la difficulté que représentent cette multiplicité [23] et[]cette souplesse de collectivités autonomes, et remarquez que notre système juridique lui-même dans une certaine mesure satisfait aux conséquences qui au premier abord semblent si irréelles. Songez notamment à ce que notre droit réalise en ce qui concerne l'immense masse des obligations contractuelles. Or il n'est pas douteux que dans la vie sociale et économique le nombre et l'importance des obligations contractuelles ne soient considérables. Eh bien, à qui s'appliquent les obligations contractuelles ? elles s'appliquent à une collectivité restreinte qui est le type[]même des collectivités autonomes. C'est la collectivité des contractants, très réduite lorsqu'ils sont deux, mais plus large lorsque nous nous plaçons devant les contrats d'union, d'association, d'adhésion, dont notre éducation juridique nous donne des exemples de plus en plus nombreux.

Ces contrats forment une collectivité qui n'est pas légalement prédéterminée. [U]ne collectivité qui se crée spontanément par l'adhésion même des individus au contrat, par leur consentement, en d'autres termes le procédé contractuel réalise exactement la formation de la collectivité autonome.

Il est d'ailleurs ce qu'ont vu et admirablement exprimé les rédacteurs du Code Civil dans ce fameux article 1134 qui a parfois intrigué et déconcerté les civilistes, qui a aujourd'hui intrigué et intéressé les publicistes, et qui affirme que contrat forme la loi des parties. Cet article reconnaît en d'autres termes l'autonomie contractuelle, c'est-à-dire l'existence de ces collectivités contractuelles autonomes. Le droit pour les individus de se grouper librement et de se soumettre à leurs propres règles par ce qu'on appelle un contrat, ce n'est qu'une application de l'idée de l'autonomie des groupes poussés à sa souplesse maxima[le].

Et je crois que nous pouvons en tirer la conclusion que le procédé contractuel est un phénomène particulièrement favorable à la démocratie. Je crois que ce qui, dans notre système juridique actuel, est le plus démocratique, c'est tout ce qui dépend de l'autonomie contractuelle, au moins à partir du moment où on impose le respect de la loi, de l'égalité des parties.

Mais le développement du procédé contractuel est un procédé de grande valeur pour développer l'application du principe l'autonomie dans une collectivité nationale. Il est vrai qu'on ne peut pas s'en tenir là.

[24] On ne peut reconnaître que des collectivités contractuelles. Il faut bien faire place aussi à des collectives publiques, c'est-à-dire à des collectivités qui seront légalement prédéterminées et non pas laissées pour leur création à la libre initiative des individus. Ce sont ces collectives locales notamment que nous appelons les communes et les départements. En ce qui les concerne, elles respectent moins complètement l'autonomie des parties,

elles n'en sont pas moins précieuses, nécessaires pour l'application d'une démocratie véritable, et on peut dire que plus l'État reconnaît l'autonomie de ces collectivités publiques, plus en même temps la démocratie fait des progrès au sein de l'État considéré, et de ce point de vue je terminerai par une remarque qui d'ailleurs n'épuisera pas malheureusement les développements que je voulais consacrer à cette leçon, mais qui me semble avoir une certaine importance.

C'est qu'en dépit des mesures décentralisatrices prises d'abord par la Monarchie de Juillet, puis par la Troisième République et, dans une mesure plus théorique que pratique, par la IV^{ème} République, l'autonomie des collectivités territoriales n'a jamais été pleinement reconnue par notre droit français. Jamais on n'a reconnu que nos collectivités locales pouvaient se donner leurs propres lois, leurs propres règles, en conformité avec les obligations nationales qui sont par ailleurs établies. Mais devant cette idée d'autonomie, notre doctrine a toujours hésité et un signe de cela[] est que traditionnellement nous faisons rentrer l'étude des pouvoirs du département et de la[] commune dans le cadre plus large du pouvoir exécutif. Nous acceptons de parler de décentralisation administrative, c'est-à-dire de décentralisation de l'administration, mais comme l'administration ce n'est pas autre chose que le pouvoir exécutif, nous n'accordons, dans notre vue traditionnelle des choses, de pouvoir aux départements et aux communes que pour s'appliquer dans la mesure de l'exécution des lois nationales.

C'est là une contradiction théorique, me semble-t-il, c'est là un vestige de l'attachement qu'en dépit de tout notre système révèle au schéma centralisateur que Napoléon a installé dans notre pays et dont nous ne nous sommes jamais ouvertement douté. C'est une erreur car l'autonomie dont il devrait être question doit dépasser l'idée de l'exécution d'une loi nationale. Ce doit être un pouvoir propre et spontané de créer des lois, subordonnées sans doute dans leur valeur juridique, mais autonomes, et fondées directement sur la volonté du groupe et non pas sur la [25] volonté nationale. L'idée même de l'autonomie des collectivités territoriales ne s'est pas pleinement imposée, ni à l'esprit de notre législateur, ni à l'esprit de notre doctrine, ce qui marque les limites à la fois de notre processus de décentralisation et de notre processus de démocratisation.

Lorsque l'article 1134 du Code Civil proclame le droit pour les parties de se donner leur propre loi, est-ce que cette autonomie contractuelle équivaut à une autonomie administrative rattachée au pouvoir exécutif ? Non. Eh bien l'autonomie de la commune, du département, devrait être une autonomie de même type, une autonomie véritable en d'autres termes, ce qui n'empêcherait pas les règles voulues par les habitants d'une commune ou d'un département ne doivent être conformes aux obligations de la loi, tout comme les règles que les parties au contrat se donnent doivent aussi être en conformité avec les lois nationales, tout au moins les lois impératives.

Nous verrons que seul le fédéralisme permet à la démocratie de se réaliser pleinement.

[Le fédéralisme est consubstantiel à la démocratie : lui seul peut assurer la réalisation de ses principes]

[26] Je me suis efforcé de montrer que la démocratie ne saurait s'appliquer que dans le cas d'un État de forme fédérale, reconnaissant en son sein l'existence d'une pluralité de groupes autonomes. C'est seulement par l'intermédiaire de cett[e] autonomie des groupes que les deux principes d'autonomie et d'égalité, qui, nous le savons, constituent et définissent la démocratie, peuvent se concilier avec la diversité nécessaire de réglementation qui et une conséquence de la différenciation croissante qui caractérise nos sociétés moderne.

Mais peut-être faut-il aller plus loin encore que l'affirmation que je viens de rappeler, qui a montré que ce fédéralisme, ce pluralisme, il est non seulement le cadre nécessaire d'application de la démocratie, mais plus encore : plus exactement il participe de la nature de la démocratie. En d'autres termes la démocratie ne peut se réaliser, ne peut appliquer ces [*sic*] principes que sous une forme fédérale. L'autonomie des groupes dont nous parlons, d'ailleurs, veuillez y réfléchir, elle n'est et ne doit être conçue que comme le reflet de l'autonomie des individus. Elle est comme une conséquence, donc, du principe d'autonomie, qui est le premier élément de la définition de la démocratie. La création même des groupes autonomes n'est que le résultat de l'autonomie de la volonté des membres qui le constituent, ils n'existent que parce que les individus qui les composent ont voulu qu'ils existent, tout au moins ont accepté leur existence, et les pouvoirs que ces groupes exercent ne sont pas autre chose, une fois encore, que le pouvoir d'individus qui le constituent de se lier eux-mêmes à des règles qu'ils consentent et qu'ils établissent entre eux sur un mode égalitaire de mutualité et de réciprocité.

Ainsi l'autonomie des groupes n'est que l'expression de l'autonomie individuelle, et cela vous aidera je pense à mieux comprendre que la démocratie est consubstantiellement faite de fédéralisme.

Plus vous cherchez à développer les conséquences des principes démocratiques, et plus la démocratie doit nécessairement prendre des formes fédéralistes. Et la portée de cette première conclusion apparaîtra si nous observons qu'elle est valable non seulement pour la démocratie politique, à laquelle on songe tout d'abord, et à laquelle on risque de limiter sa réflexion, mais aussi pour toutes les autres formes de démocratie, pour toutes les extensions de la démocratie politique qui en sont le complément nécessaire, je veux dire pour la démocratie sociale et économique, et même internationale. Tous ces aspects de la démocratie correspondent à autant de formes de fédéralisme. Aucune de ces formes [27] de démocratie ne peut se réaliser que par les formes fédérales correspondantes [*sic*]. La démocratie locale ne peut se réaliser que par un fédéralisme territorial. La démocratie sociale ne peut se réaliser, nous allons le voir, que par un fédéralisme social, et il en est de même de la démocratie économique qu'on ne saurait concevoir autrement que comme un fédéralisme économique. Enfin, si le mot démocratie internationale a un sens, ce peut signifier un fédéralisme international.

Reprenons chacune de ces affirmations.

[La liaison nécessaire de la démocratie locale et du fédéralisme]

La démocratie locale, suivant un mot très juste lui a été employé par les grands libéraux du XIX^{ème} siècle, que Tocqueville a particulièrement accredité dans notre langue de droit public [français, ce mot de démocratie locale qui résume le caractère fédéraliste de la démocratie, qu'est-ce, sinon la reconnaissance de collectivités territoriales autonomes et en outre l'organisation de ces collectivités territoriales en conformité avec les principes démocratiques, c'est-à-dire conçues comme appelant leurs membres à consentir et faisant régner entre leurs membres l'égalité nécessaire à toute démocratie ?

Mais démocratie locale, c'est quelque chose qui prend tout son sens et ne peut être réalisé que par les voies d'un fédéralisme territorial. La liaison étroite des deux notions se révèle ainsi.

[La liaison nécessaire de la démocratie sociale et du fédéralisme]

Il en est de même, et c'est moins banal, en ce qui concerne la démocratie sociale. Démocratie sociale, démocratie économique tout à l'heure, ce sont des mots qu'on emploie beaucoup. Il y a, diffuse, profonde, une aspiration des peuples vers la démocratie économique, vers la démocratie sociale, un courant profond qui pousse les hommes à comprendre que la démocratie politique doit se prolonger en démocratie économique et sociale, et on éprouve parfois une déception à constater combien elle reste floue, obscure et insaisissable. Mais ce que nous avons dit ne nous permet-il pas de préciser le contenu d'une telle idée, en nous permettant d'apercevoir que la démocratie sociale ne peut être qu'un fédéralisme social ? Sous quelle forme ? Toujours sous la forme de la reconnaissance d'une collectivité autonome. De quelle collectivité peut-il alors s'agir ? De la collectivité nouvelle qui constitue dans notre société l'entreprise, industrielle ou agricole.

Dans notre conception traditionnelle, l'entreprise n'est conçue que comme une propriété individuelle, l'élément collectif n'apparaît pas, [28] n'est pas reconnu. Ce n'est que depuis quelques années que les juristes français essaient de définir la notion d'une entreprise comme collectivité. Cette notion était inconnue de notre droit civil et de notre droit commercial. L'entreprise n'y est que la propriété individuelle du patron. Les travailleurs qui y sont employés ne font pas partie juridiquement de l'entreprise, ils n'en sont que les fournisseurs étrangers à celle-ci, fournisseurs de travail comme d'autres sont fournisseurs de matières premières, mais peu à peu l'idée nouvelle apparaît qu'il faudrait considérer l'entreprise sous un autre jour, qu'en réalité elle est une collectivité d'individus qui s'associent pour une œuvre commune, les uns apportant leur épargne, les autres apportant leur travail, tout cela fait un ensemble, une collectivité. Reconnaître l'entreprise comme une collectivité autonome qui se donnera sa loi, exiger en outre que sa structure soit démocratique, c'est-à-

dire conserve le principe de l'autonomie, que son statut ait été consenti par tous, travailleurs et autres, que l'égalité soit la base sur laquelle sont établis leurs rapports, voilà non point dessinée dans le détail, mais aperçue dans sa structure essentielle, ce que peut-être une démocratie sociale, c'est-à-dire un fédéralisme social qui, notez-le, serait d'ailleurs quelque chose de très différent du capitalisme d'État et dont les réalisations progressives s'offrent d'ailleurs à nos yeux. Et comment ne pas songer en ce moment à la structure nouvelle que les entreprises tendent à y recevoir, notamment par l'addition de ce collectif ouvrier qui se rattache très évidemment au courant d'idées que j'essaie de définir de façon théorique.

[La liaison nécessaire de la démocratie économique et du fédéralisme]

Peut-on donner une analyse analogue de la notion de démocratie économique ? Oui. Une démocratie économique ne peut consister que dans une fédération de collectivités recevant leur autonomie et soumises à une structure démocratique. Quelles seront ces collectivités ? Notez-le, la démocratie économique est [pe]ut-être sans que nous le sachions plus avancée dans notre système que la démocratie sociale, qui n'existe pour ainsi dire pas, et ne s'instituerait que dans un renversement profond des principes même[s] du capitalisme.

La démocratie économique et ce qui en existe, un peu sans que nous l'ayons vu, un peu comme la prose que M. Jourdain pratiquait sans le savoir, c'est[] l'autonomie contractuelle qui est à la base de notre structure économique. L'autonomie contractuelle, c'est, je l'ai [29] montré, l'application très exacte du principe d'autonomie et d'égalité[,] car les conventions entre les parties sont exigées dans presque tous les contrats, à la seule exception du contrat de travail, c'est le droit pour les individus de lier librement, donc de créer librement entre eux des collectivité[s] autonomes, la collectivité des parties au contrat, et le jour où la démocratie sociale aurait été réalisée dans les termes de la définition que je donnais tout à l'heure, il est certain que l'idée d'autonomie contractuelle jouerait dans des conditions bien meilleures qu'aujourd'hui où le système de la démocratie se trouve faussée par l'injustice profonde que recèle notre structure sociale.

La réforme de notre structure sociale favoriserait et justifierait notre structure économique. Néanmoins on peut ajouter qu'une démocratie économique véritable pourrait aller plus loin et reconnaître de véritables collectivités publiques dans l'ordre économique, qui seraient des corporations, à condition qu'elles reçoivent une structure démocratique et qu'elle ne ressemblent pas à ces corporations autoritaires ou oligarchiques dont des régimes récents et écroulés nous ont laissé le souvenir désagréables. Même, on peut concevoir, et nous avons fait expérience, ou des peuples voisins l'ont faite, d'un corporatisme dictatorial, qui naît de la dictature. Nous pourrions concevoir des corporations démocratiques qui seraient le résultat de l'autonomie de leurs membres et qui feraient régner entre eux l'égalité. Les corporations démocratiques sont aussi concevables que les communes démocratiques, et la dé[m]ocratie économique ne peut pas résulter d'autre chose que de leur existence.

Cette démocratie économique serait un fédéralisme économique et on comprend l'influence d'un grand esprit, un peu autodidacte, mais très profond, du XIX^{ème} siècle, je veux dire Proudhon. Il affirme tout au long de son œuvre, foisonnante mais féconde, la liaison de l'idée démocratique et de l'idée fédérale, notamment dans le domaine économique. Proudhon était le grand théoricien de ce régime économique et il a toujours conçu que c'était le moyen de réaliser l'extension de la démocratie politique au domaine économique et social. Proudhon m'apparaît sur ce point comme le continuateur de Rousseau. Certains voudraient le définir en opposition avec Rousseau. Non. Si l'œuvre de Rousseau est incomplète, c'est parce que Rousseau ne l'a appliquée qu'à l'État unitaire, essayant de pallier à [sic] l'inconvénient de cette erreur en recherchant des États unitaires de tous les types possibles.

[30] Et Rousseau lui-même avait aperçu, une note dans les dernières pages du Contrat social le montre, que sa construction exigeait le fédéralisme. À la fin du Contrat social il annonce un autre livre en préparation consacré au problème de la confédération d'États. C'est tout le problème fédéral. Rousseau a très bien compris que les principes qu'il annonçait exigeraient cette extension. Mais il n'a pas eu le temps de d'écrire ce deuxième tome, son œuvre est restée incomplète, et peut-être est-ce la raison pour laquelle elle a été si mal comprise. Proudhon m'apparaît comme celui qui a achevé le tome deux du Contrat social qui était resté dans la pensée du genevois sans se réaliser dans un domaine accessible au public.

[La liaison nécessaire de la démocratie internationale et du fédéralisme]

Mais quoiqu'il en soit, après avoir indiqué que la même analyse pourrait nous permettre de définir la démocratie internationale, qui ne peut consister qu'à reconnaître au-dessus de la collectivité nationale et au-delà d'elle des collectivités plus larges, comme tout à l'heure la démocratie nous obligeait à reconnaître au sein de la collectivité nationale des collectivités plus étroites. [N]ous sommes amenés à reconnaître des collectivités supranationales, ou des collectivités d'individus autonomes, parce que les individus qui les composent sont autonomes et que se liant à des obligations nationales ils doivent pouvoir se lier aussi par des obligations supranationales, plus larges, et alors l'individu, citoyen de sa commune, citoyen de sa région, citoyen de sa nation, est en même temps citoyen du monde, citoyen de son[]continent, et son autonomie exige une démocratie totale, intégrale, qui ne se réaliserait aussi que par ce fédéralisme, qui s'étendrait de la base au sommet à tous les échelons de l'édifice social de l'humanité.

On peut en tirer une conséquence politique, ou tout au moins s'orienter des problèmes théoriques vers les problèmes pratiques.

[La démocratisation requiert ainsi la fédéralisation]

La conclusion qui se dégage de l'analyse que nous venons de faire, c'est que si nous voulons nous appuyer au grand processus de démocratisation des institutions politiques et juridiques françaises, tâche qui me semble

urgente, qui est la grande tâche des réformateurs de notre époque, si nous voulons dépasser les formes très imparfaites de démocratie que nous avons réalisées sous la forme du régime représentatif, et qui datent presque de deux siècles, si nous voulons aller plus loin, reprendre le progrès dans la voie de la démocratie, par où passe cette voie sinon par la fédéralisation ?

[31] Nous ne pouvons démocratiser la France qu'en la fédéralisant, et je crois que ce précepte a une grande valeur politique à notre époque. Cela nous montre d'ailleurs que ceux mêmes qui reconnaissent la nécessité de pousser plus avant dans la voie de la démocratie se trompent lorsqu'ils pensent satisfaire à cette obligation en réclamant seulement la démocratisation des institutions politiques nationales, en demandant par exemple que le referendum, instrument de démocratie directe, soit introduit dans nos institutions, comme en Suisse, ou encore que la responsabilité des élus devant les électeurs soit mieux organisée, à l'image de ce qui se passe dans d'autres pays, notamment en Angleterre.

Ils n'ont pas tort sans doute de réclamer ces réformes, referendum, responsabilité des élus. Ce sont des institutions démocratiques et leur adoption dans la constitution française serait à mon sens certainement utile et en tous cas réaliserait un progrès très certain dans la voie de la démocratie, mais ils commettent une erreur s'ils pensent que ces réformes soient [*sic*] suffisantes, car la démocratisation doit s'appliquer non point seulement à l'échelon des institutions proprement politiques[.] C'est l'ensemble de l'édifice juridique, de la structure sociale et économique qui doit en subir l'effet, et par conséquent démocratiser la France, c'est introduire chez nous une véritable autonomie des collectivités locales, reconnaître pleinement l'autonomie des communes et des départements qui se trouvent tellement opprimés, tellement étouffés par une réglementation financière, par une tutelle administrative excessive, qui fait que nos administrateurs locaux se trouvent paralysés, gênés, dans leur administration, au plus grand détriment de l'intérêt local et général.

Démocratiser la France, c'est donc reconnaître franchement, plus qu'en 1884, l'autonomie des collectivités locales. C'est réaliser la réforme de l'entreprise qu'on commence d'entrevoir, sur laquelle[]certaines propositions de lois ont été déposées ces dernières années, mais dont le Parlement n'a jamais voulu discuter sérieusement et qui dorment encore dans les dossiers des commissions. C'est constituer logiquement et sur des bases démocratiques ces grands groupements économiques dont nous connaissons quelques amorces, sous forme des chambres de commerce, des ordres de médecins ou de pharmaciens, mais d'une façon incomplète, non méthodique, et d'ailleurs [32] selon des structures, je songe notamment à l'ordre des médecins, qui donnent lieu à des abus très regrettables, repenser toute notre structure économique et sociale en fonction d'un tel fédéralisme, voilà ce que devrait constituer la démocratisation de la France, voilà ce que devrait être la vraie révision constitutionnelle si l'on prenait le problème dans son ensemble au lieu de ne s'attacher qu'à quelques détails secondaires dont je ne veux pas nier l'utilité mais dont les effets ne pourront être que très restreints et très étroits.

J'ajouterais même qu'inversement, m'adressant cette fois aux véritables fédéralistes, je leur dirais volontiers : ne croyez pas que vous obteniez

jamais satisfaction, que des mesures fédéralistes ou même décentralisatrices réelles ne soient décidées en France. N'espérez pas obtenir ce résultat avant que le peuple français ait compris que ses institutions sont encore très éloignées de la démocratie, et qu'il ait tiré de cette constatation la volonté de reprendre la marche vers le génie démocratique. L'idée fédérale, décentralisatrice, qui se heurte chez nous, dans notre tradition française, à des obstacles si grands, parce qu'elle trouve toujours sur sa route la vieille centralisation napoléonienne qui nous a imprégnés, qui a imprégné notre État jusqu'aux moelles, le fédéralisme qui trouve une tradition ancienne et vigilante par sa résistance, le fédéralisme ne se réalisera jamais tant qu'une idée aussi puissante ne viendra pas pousser à la roue, et cette idée puissante, capable de s'appuyer sur une véritable discipline populaire, ne peut être que la mystique démocratie qui seule peut permettre une remise en marche du progrès politique, constitutionnel, en France, et le fédéralisme, qui est à la fois la forme d'application et de réalisation de la démocratie, ne peut attendre sa réalisation que d'une reprise de conscience de la démocratie par le peuple français.

[Le cas des colonies]

Si tout ce que je viens de dire est vrai même pour la métropole, combien plus encore si nous songeons maintenant aux territoires d'outre-mer, à cette république Française que la Constitution de 1946 définit comme étant composée à la fois de territoire métropolitains et d'outre-mer. Le grand problème qui se pose de ce point de vue, c'est celui de la démocratisation. Les indigènes, qui étaient avant la guerre des sujets, c'est-à-dire qui ne bénéficiaient ni du principe d'autonomie, puisqu'ils étaient gouvernés sans y consentir, ni du principe d'égalité, puisqu'ils n'exerçaient pas les mêmes droits politiques que les métropolitains, [33] étaient par conséquent exclus de la démocratie. La grande réforme nécessaire que les constituants de 1946 ont d'ailleurs eu le mérite de comprendre, c'est la nécessité de démocratiser la grande collectivité républicaine française, c'est-à-dire de transformer ces sujets en citoyens, autrement dit de les admettre à l'autonomie et à l'égalité avec les citoyens de la métropole. Le mouvement pour la démocratisation est irrésistible, il se fait dans le monde entier. Le colonialisme ne correspond plus à l'esprit du XXème siècle. Il est évident que si cette démocratisation ne se fait pas dans le cadre de la République française, elle-même volera en morceaux, et les territoires d'outre-mer seront poussés vers la sécession. Cela est écrit dans les principes et chaque jour dans la réalité.

Mais ce que nous pouvons ajouter à cette analyse, c'est que la démocratisation des territoires d'outre-mer ne peut pas se faire autrement que sous une forme fédérale. Rechercher la démocratisation dans la voie d'une république qui resterait unitaire, c'est s'exposer à se heurter aux obstacles insurmontables que je signalais au début. C'est vouloir faire un Parlement unique où les citoyens d'outre-mer soient représentés à égalité avec les métropolitains, c'est-à-dire faire un Parlement où la majorité serait assurée aux citoyens d'outre-mer, où les citoyens de la métropole se trouveraient donc en minorité, alors pourtant que les lois de la famille et quantité de réglementations demeurent assez différentes. C'est évidemment

s'exposer à une impossibilité pratique à laquelle les constituants de 1946 se sont d'ailleurs heurtés, et n'ont pu échapper qu'en réduisant la part des populations d'outre-mer et en violant le principe d'égalité, et en laissant la voie à des revendications qui doivent obtenir satisfaction. La solution n'est possible que par l'application dans un cadre fédéral, en laissant aux territoires une autonomie suffisante pour qu'ils aient la possibilité de régler eux-mêmes tout ce qui est réglementation propre à leur territoire, pour que la métropole continue de légiférer seulement en ce qui concerne les lois qui ne sont destinées à s'appliquer que sur le territoire métropolitain, notamment le droit de la famille, si différent de part et d'autre de la Méditerranée, et qu'au contraire il y ait des procédures communes pour établir les lois qui s'appliqueront sur l'ensemble de ces territoires, dans la métropole et les territoires d'outre-mer. Alors les principes d'autonomie et d'égalité ne sont plus [34] des utopies. Alors dans un tel cadre tout cela est réalisable et praticable, alors la cohésion de la république française est maintenue, et si on ne peut pas voir cela, alors la République française est forcément vouée à la crise qu'elle subit et dont les premiers craquements annoncent si l'on n'y prend pas garde une désintégration possible.

Ceci concernait le caractère fédéral de la démocratie.

[Mais le fédéralisme, pour autant, n'est pas par lui-même nécessairement démocratique]

Dans quelle mesure, inversement, le fédéralisme est-il démocratique ? Je ne définirai pas le fédéralisme. Peut-être cela aurait-il été nécessaire, mais c'est une définition que vous avez déjà eu l'occasion d'entendre faire. Je prends donc le fédéralisme comme une notion connue et je tire de ce que nous avons établi la proposition suivante : c'est qu'assurément le fédéralisme peut être démocratique. Nous l'avons suffisamment établi en prouvant que la démocratie est elle-même fédérale. Et il n'est pas nécessaire non plus que j'insiste sur les traits caractéristiques du fédéralisme démocratique. C'est le fédéralisme qui est conforme aux principes qui constituent la démocratie, c'est-à-dire où les collectivités fédérées sont elles-mêmes démocratiques, où l'État fédéral, c'est-à-dire la communauté globale, observe elle-même ces principes, et où enfin le lien fédéral, qui est établi dans tout système fédéral entre les règles fédérales et les règles des États fédérés, résultent, pour que la fédération soit démocratique, non pas d'une hiérarchie de pouvoir, mais soit la conséquence de l'autonomie de la volonté des citoyens qui composent cette fédération. Et, notez-le, cette autonomie n'est qu'une conséquence du principe que lorsqu'on se lie avec d'autres individus, par un accord, lorsqu'on est lié par un consentement mutuel et des obligations communes, on ne peut se dégager de ces obligations que par un autre accord de volonté passé avec les mêmes individus ou tout du moins selon des procédures prévues par l'accord.

De même les seules volontés qui ont créé l'obligation sont compétentes pour vous délier de l'obligation, d'où il résulte que les obligations qu'un citoyen a conclu avec l'ensemble de la collectivité fédérale, avec l'ensemble des individus qui la composent, avec tous les citoyens, ne peut être défait

que par un autre accord qui englobe tous les citoyens, c'est-à-dire selon une procédure de législation fédérale. Pour la confédération helvétique, un accord entre les Vaudois ne peut pas évidemment mettre fin à l'obligation qui a été consentie par tous les Suisses. Toutes les lois vaudoises ne pourront pas déroger aux lois [35] suisses. Il n'y a pas là une hiérarchie de pouvoirs, il n'y a là qu'une conséquence de l'autonomie de la volonté du citoyen suisse. Et si la démocratie est ainsi composée, la démocratie s'applique dans l'État fédéral et dans les rapports entre les États et entre les citoyens, nous avons une fédération démocratique.

[Les cas de fédérations non démocratiques et antidémocratiques]

Si la possibilité d'une fédération démocratique est ainsi établie, il en résulte aussi qu'il peut y avoir des fédéralismes non démocratiques, et peut-être même antidémocratiques. Les fédéralismes non démocratiques, ce sont tous les [] fédéralismes qui ne satisferont pas aux conditions que je viens de dire, et il faut bien avouer que si nous recherchons des exemples parmi ceux que le droit comparé nous offre, nous serons amenés à dire que la majorité des fédéralismes ne sont pas complètement démocratiques. Notamment il arrive fréquemment que les États fédérés ne soient pas des démocraties véritables. Cela est déjà vrai lorsque ces États fédérés ne sont que des régimes représentatifs, puisqu'il est une approximation encore imparfaite, et cela est encore beaucoup plus vrai lorsque ces États fédérés sont des monarchies, comme l'étaient les monarchies allemandes. Nous sommes là en présence d'un fédéralisme non pas démocratique, mais antidémocratique. Et on ne peut parler d'un fédéralisme démocratique quand on songe à l'union soviétique, fondée sur la dictature d'un parti unique, fondée par conséquent sur un principe d'hétéronomie. Ces collectivités soviétiques, bien que jouissant d'une conception fédérale, ne sont pas démocratiques.

L'autonomie dont ces États jouissent n'est donc pas une protection de l'autonomie des citoyens, mais c'est plutôt la protection des privilèges politiques, et il y a une différence énorme entre les deux conceptions.

Si les États fédérés peuvent n'être pas démocratiques, il arrive aussi dans les exemples que l'histoire nous offre que l'État fédéral ne soit pas davantage démocratique. Nous pourrions citer l'exemple des États fédéraux qui manquent aux lois de la démocratie. Il serait bien rare que des monarchies ou des dictatures, lorsqu'elles se fédèrent, conçoivent leur fédération sous forme démocratique. Elles la conçoivent à leur propre image et créent une fédération antidémocratique. C'était le cas de Bismarck : il a constitué le Reich all[e]mand sous une [36] forme antidémocratique, et il prit pour modèle la monarchie prussienne, plus dure que les autres monarchies du Sud de l'Allemagne, qui étaient plus proches d'un libéralisme démocratique. Et l'U.R.S.S. est aussi fondée sur la dictature du parti unique, ce qui n'est pas [] une façon de respecter ni le principe d'autonomie ni le principe d'égalité.

Sans doute le fédéralisme, même sous ces formes antidémocratiques, peut-il à certains égards présenter malgré tout certains avantages. Ces avantages sont notamment sensibles si on compare un État fédéral à ce que serait un État unitaire, un État qui résulterait non seulement de la fédération

mais de la fusion de ceux-ci en un État unitaire. À supposer que cet État fédéral ou cet État unitaire soit antidémocratique, l'unitarisme renforcerait cet antidémocratisme. Un État antidémocratique unitaire sera vraisemblablement encore plus dur dans sa domination sur les individus qu'un État fédéral. Cela est vrai, et par exemple dans la Russie soviétique le fédéralisme dont je viens de montrer qu'il n'est pas démocratique présente malgré tout certains avantages pour les nationalités fédérées, notamment en matière de langue et de culture. La dictature soviétique respecte la langue de certaines nationalités, n'impose pas à ses citoyens de s'adapter à une langue qui leur soit étrangère, et dans une certaine mesure le fédéralisme représente certaines atténuations au principe d'hétéronomie.

Mais si cela est vrai lorsque nous comparons l'État fédéral et l'État unitaire, cela n'est plus vrai lorsque nous comparons l'État fédéral à la situation qu'auraient conservée des États qui seraient restés indépendants. Alors, l'apparition au-dessus de ces États d'un État fédéral antidémocratique représente évidemment pour eux, pour leur liberté, pour leur autonomie, de grands dangers. Autant ils n'ont rien à redouter de l'apparition d'un État fédéral démocratique, au contraire, ils n'ont qu'à attendre un accroissement de leur autonomie[] d'une telle fédération, démocratique, car c'est l'élargissement de la démocratie elle-même, autant ils ont à rester prudents et vigilants devant l'apparition possible d'un État fédéral antidémocratique, menace pour leurs institutions de liberté intérieure, pour leur indépendance nationale.

[Le projet de C.E.D. n'est pas celui d'une fédération démocratique]

Je veux en tirer aussi une conséquence politique à notre usage. Je dirai que cette dernière réflexion devrait être murement pesée par les Européens, et spécialement par les Européens de l'Europe occidentale [37] au moment où ils ont confrontés avec le problème de la fédération européenne, et je dirai, en appliquant la conclusion de tout à l'heure, que, autant ces Français et ces Européens doivent se montrer favorables à une fédération européenne démocratique, autant ils ont à redouter une fédération européenne qui prend des formes antidémocratiques. Et j'examinerai, pas complètement sans doute, si le projet actuel de fédération, ce projet de communauté européenne de défense qui est au moins la préférée étape de la fédéralisation européenne, qui nous est proposé et qui sera bientôt soumis aux délibérations et au vote du Parlement français, est ou n'est pas de nature démocratique.

Qu'il soit de nature fédérale, cela n'est pas douteux. Je crois qu'aucun des juristes qui se sont penchés sur ses dispositions n'ont échappé à cette conclusion. Les politiques seuls se risquent à nier ce caractère fédéral de la C.E.D., mais les juristes en ont au contraire dégagé le caractère fédéral. Le projet de traité crée une communauté qui sera, sinon un État fédéral, du moins une personne de droit international, qui ne sera pas du tout un État.

Deuxièmement, cette communauté se verra déléguer par les six États membres qui adhéreront à la communauté européenne de défense des compétences déterminées qui seront retirées aux États membres, et seront désormais exercées uniquement par la communauté, de telle sorte que les citoyens seront soumis à une double autorité selon les domaines de

compétence. Tantôt ils resteront soumis à la compétence de leurs anciens États, tantôt ils seront soumis à la compétence directe de la communauté. C'est le schéma exact du fédéralisme. Ces compétences fédérales attribuées à la communauté seront d'ailleurs importantes, puisque ce sont toutes les compétences militaires, les États membres s'interdisant d'ailleurs d'avoir une armée, au moins pour la métropole, l'armée sera uniquement européenne, c'est-à-dire fédérale, et à côté de la compétence militaire proprement dite, le traité ajoute toutes les compétences paramilitaires, économiques, financières, et même scientifiques, car la recherche scientifique, et notamment atomique, a un caractère paramilitaire, dans la mesure où elles seront nécessaires pour organiser valablement la défense de l'Europe.

Mais à notre époque on sait trop bien comment la mobilisation d'un peuple peut finir par englober le plus clair des compétences. Or il y a une compétence donnée à la communauté qui peut s'étendre très [38] loin et qui chaque fois exclut la compétence de l'État membre.

Enfin, la communauté exercera ses compétences directement sur les citoyens de l'Europe occidentale, et non pas seulement par l'intermédiaire des États membres, directement sur les soldats qui seront dénationalisés et qui seront les citoyens de cet État fédéral, et même sur les civils, dans toute la mesure où un système de juridiction permet à la communauté d'exercer ses compétences sur les civils. C'est tout le schéma d'un État fédéral.

Mais alors le problème se pose de savoir si nous sommes en présence d'un État fédéral démocratique ou non. C'est la dernière question que je vais rapidement examiner.

Si l'on s'en tient à l'apparence, nous répondrons : la structure de cette fédération est une structure représentative, puisque nous y trouvons une assemblée élue, et un conseil des ministres des différents États. C'est une assemblée représentative, représentant la collectivité globale, élue par l'ensemble des Européens, et le conseil des ministres représentant l'État fédéral où chaque État conserve son droit de parole. Nous pourrions déjà dire que c'est une structure représentative et au moment où en France même le régime représentatif subit une crise si forte, où à mon avis la vérité française est précisément de s'en dégager, j'y vois un danger appréciable qui consiste dans un renforcement de l'idée représentative. Mais l'argument ne portera peut-être pas beaucoup et je n'y insisterai pas.

J'insiste davantage, au contraire, sur le fait ces organes représentatifs qui, pour beaucoup, à tort ou à raison, témoigneraient par là-même d'un caractère suffisamment démocratique n'ont, en réalité[,] qu'une importance très secondaire et que ce n'est pas eux qui exerceront la réalité du pouvoir dans le cadre de cette communauté. Voyons d'abord l'Assemblée.

L'Assemblée est élue par l'ensemble des Européens. Le texte nous dit qu'elle ne se réunira qu'un mois par an. Dans l'histoire constitutionnelle des principales démocraties, on sait bien que la durée de réunion du Parlement est un élément essentiel. La Restauration limitait la durée de la session du Parlement à quatre mois, et on trouve que c'était déjà assez libéral. Le Parlement européen se réunira un mois seulement. C'est fort peu pour prendre conscience des problèmes, pour former une majorité, pour prendre

des décisions. Devant un exécutif avare de ses renseignements, un mois est peu pour exercer un pouvoir législatif.

[39] Mais quelles sont les prérogatives données à cette assemblée ? Une seule : voter une motion de censure éventuelle contre le commissariat, motion de censure qui devra d'ailleurs être votée à la majorité des deux tiers. La motion de censure est-elle une arme efficace dans la main de l'assemblée ? On a écrit dans la constitution française de 1946 : la motion de censure est votée à la majorité simple. L'assemblée française ne l'a pas encore exercée une seule fois et n'a pas encore réuni une seule fois la majorité simple pour exercer la motion de censure. L'assemblée européenne, qui ne siègera qu'un mois par an, devra réunir une majorité [l]es deux tiers. Peut-on penser qu'une telle prérogative soit réelle et sérieuse ? Je conclus par la négative.

Quant au conseil des ministres composé des six ministres des États signataires, il n'est lui aussi qu'un organe de contrôle et ses pouvoirs d'opposition sont d'ailleurs assez limités, car dans certains cas il faut qu'il réalise l'unanimité, non pas pour prendre une décision, mais pour s'opposer à une décision de l'organe qui aura un vrai pouvoir, c'est-à-dire le commandant suprême de l'armée européenne.

Ainsi je crois que ces organes représentatifs ne sont que des organes fictifs, que la communauté européenne de défense sera ailleurs. Les vrais organes seront en réalité le commissariat et le commandant suprême. Le commissariat est-il un organe de structure démocratique ? Je dis : non. C'est le type même de l'organe antidémocratique. En quoi et pourquoi ? Parce qu'il sera composé de neuf membres désignés par les gouvernements, même pas élus par conséquent, et désignés pour six ans. Qu'il n'[y] ait aucune responsabilité effective de leur part pendant ces six années, puisque le seul risque qu'ils courent, c'est d'être renversés par une motion de censure d'assemblée, mais qu'est-ce que cette motion de censure ? Évidemment rien. Ainsi le pouvoir réel sera donné à neuf techniciens désignés par les gouvernements et irresponsables pendant six ans. Je dis que cela est le type même de l'organe technocratique qui s'oppose irréductiblement à l'idée démocratique. Je sais bien que l'idée technocratique a actuellement très grande emprise sur beaucoup d'esprit. Elle est au fond du système soviétique et elle s'empare dans une large mesure du problème occidental. L'idée correspond à l'idée que les peuples ne sont pas []capables de se gouverner eux-mêmes, qu'il faut les gouverner et les faire gou[v]erner par ceux qui ont la compétence nécessaire pour cela, c'est-à-dire les grands techniciens, les grands ingénieurs sociaux.

[40] Mais cette conception me semble très dangereuse ; elle tend à faire de l'humanité une simple matière première aux expériences de ces techniciens, et lorsque la puissance et le vertige technique[s] ne comportent plus aucun contrepoids, c'est un régime de dictature. C'est le système technocratique et non le régime démocratique qu'incarne le commissariat.

Et à côté du commissariat il y aura un personnage plus puissant qui aura la plus grande réalité du pouvoir : c'est le commandant suprême. Comment est-il désigné ? Est-il l'instrument des gouvernements, désigné par tous les États européens fédérés, responsable éventuellement devant ces Européens

ou devant leurs gouvernements, nommé par eux et révoqué par eux ? Non. Le paradoxe de toute cette constitution est que le commandant suprême est nommé et révoqué par les organismes d'une autre construction qui est le pacte atlantique, et c'est là à mon sens que réside l'essentiel et le vice profond de toute cette constitution, car qu'est-ce que le pacte atlantique ? C'est une association de pays beaucoup plus nombreux que les six pays de l'Europe occidentale. C'est une association dominée d'ailleurs par deux pays plus puissants, plus influents que les autres, qui sont les États-Unis et la Grande-Bretagne, qui ont la majorité au sein de l'organe essentiel, et où la France est en minorité, et le sera de plus en plus, de sorte que l'organisme qui nomme et révoque le commandant dépendra en fait d'États qui ne font pas partie de la C.E.D.

Donc non seulement le fédéralisme européen qu'on nous propose n'est pas démocratique, mais entraîne un protectorat de l'Europe par les deux grandes puissances occidentales.

Qu'est-ce qu'un protectorat, sinon un traité par lequel un État laisse le soin de se défendre à une autre puissance et lui permet en échange de recruter des soldats pour son armée sur son territoire ? Ce sont les rapports entre la France et le Maroc, marqués de l'esprit du XIX^{ème} siècle : les États s'interdiront d'avoir une armée nationale, donneront le commandement aux États anglo-saxons, et recruteront chez eux des soldats pour une armée européenne. On comprend que l'Allemagne occupée accepte ce traité, mais pas la France, qui est un État souverain. C'est un danger, notre armée peut devenir l'instrument d'une politique dont nous n'aurons pas le contrôle et qui nous coupera de notre Union Française, et qu'en outre on ne connaît pas dans les 50 ans qui viennent.

Donc la C.E.D. ne m'apparaît ni comme fédérale ni comme démocratique, et c'est pourquoi je demande, en fédéraliste et en démocrate, à mes concitoyens de refuser d'entrer dans une telle fédération.