

LES ECHOS DE SAINT-MAURICE

Edition numérique

Victor DUPUIS

Vers un fédéralisme européen

Dans *Echos de Saint-Maurice*, 1940, tome 39, p. 91-102

© Abbaye de Saint-Maurice 2011

Vers un fédéralisme européen

" On n'a jamais le droit de renoncer à agir, ou du moins, à tenter d'agir. Aucun effort n'est jamais complètement perdu, même s'il n'aboutit pas aussitôt "

(Van Zeeland)

Introduction

Lorsque cette guerre sera terminée — parce qu'enfin elle finira bien une fois —, il y aura sans doute beaucoup d'ordre à instaurer dans la maison européenne bouleversée.

Les idées de confédération européenne lancées jadis par Briand sont reprises aujourd'hui principalement par les personnalités britanniques qui, il y a quelques années, manifestaient envers elle une certaine opposition.

A cette époque l'Angleterre vivait dans son splendide isolement et dans sa tour d'ivoire. Elle n'était pas mécontente au fond de voir les nations du continent européen se disputer, parce qu'ainsi elle pouvait continuer à dominer en profitant de leur division. Elle appliquait tout simplement le vieux principe romain : « *Divide ut regnes* », et elle n'avait pas tort, de son intérêt unique.

La guerre aura eu l'avantage de faire surgir le sentiment de la solidarité européenne. Nous ne discutons pas ici au point de vue idéologique ou sentimental. Nous considérons au contraire le problème sous son angle nettement réaliste et uniquement économique. Un exemple est frappant à cet égard. C'est l'accord récent auquel ont abouti les pourparlers entre la délégation de la Confédération du patronat français et la Fédération des industries britanniques — avec l'approbation des gouvernements des deux pays — en vue de l'intensification de l'effort industriel commun.

Voici ce que dit notamment le texte de cet accord :

« *Les deux organisations estiment que leur objectif commun en matière de politique économique d'après-guerre*

doit être le rétablissement et l'expansion rapide du commerce international, qui, seuls, peuvent former la base d'une paix durable, en même temps qu'un développement de la consommation résultant d'un accroissement de l'échange des produits essentiels (commodities), ce qui permettra aux consommateurs d'obtenir des produits meilleurs et meilleur marché, et aux producteurs de conserver leur personnel.

Les deux organisations expriment leur désir et leur intention d'obtenir aussitôt que possible la participation à cette politique d'autres pays prêts à accepter les principes et les obligations qu'elle comporte. »

Ce ne sont pas des rêveurs qui s'expriment ainsi mais des personnalités du monde industriel et commercial.

Pendant des sceptiques pourraient avec raison poser la question préalable suivante : « *N'est-il pas vain de dresser un plan de collaboration européenne* » ? Car un plan est nécessairement abstrait et théorique. La plupart des plans, multiples et contradictoires du reste, ont tous quelque chose de scolaire et rappellent tant soit peu les plans que les professeurs font exécuter à leurs élèves pour leurs compositions françaises. Naturellement optimistes et pleins de crânerie, ils abolissent sur le papier toutes les difficultés.

Et puis, autant de têtes, autant de plans, autant d'idées. Le plus bête a, dans son sac, un système pour diminuer les impôts, augmenter les recettes et pour établir la sécurité internationale.

Et pourtant que se passe-t-il en pratique ? Tous les gouvernements ont élaboré des plans de redressement. Ils ne se réalisent certes presque jamais complètement et c'est parfois heureux. Une constatation générale s'impose : il semble bien en effet que ce ne sont pas tant les lois qu'il faut changer que les hommes. Il n'est pas de système si parfait qui ne suppose la valeur dans les hommes au pouvoir et une bonne volonté dans les autres.

« Plus j'observe ce qui arrive, disait Paul Valéry, plus je m'assure que les habitudes d'esprit, la sensibilité publique, les mœurs, les facilités et les résistances ont une importance bien plus grande que celle des lois. »

Cette vérité est claire : tous les Européens sentent confusément qu'il faut établir un ordre « européen ». La pauvre Europe morcelée, divisée, épuisée par les lourdes et stériles dépenses d'armements (plusieurs milliards de francs en moyenne par jour !) éprouve un impérieux besoin d'organisation. Qu'il se lève celui qui osera dire qu'une telle situation, aussi angoissante, est normale, humaine et qu'elle peut continuer sans aboutir à la fin de la civilisation occidentale ! Non. L'Europe doit renverser la vapeur dans un sens contraire.

Les méthodes proposées - Le Mémoire Briand

Il ne faut jamais négliger les enseignements du passé. La vie n'est qu'un éternel recommencement. « Tout a été dit, et l'on vient trop tard, depuis 7000 ans qu'il y a des hommes et qui pensent » écrivait déjà La Bruyère. Certes. Mais les conditions du XX^e siècle ne sont pas du tout les mêmes que celles des siècles précédents. Le développement prodigieux de la technique et des moyens de communication (avions, automobiles, express, T. S. F., ondes, etc.), a bouleversé complètement les modalités d'existence. Nous assistons à ce que M. Gaston Riou appelait si justement un « rétrécissement de la planète » et à la disparition de ces différences de mœurs et de caractère que l'on croyait foncières et naturelles. Un nouvel esprit « européen » est en train de naître. Tenant compte de ces considérations, nous ne parlerons pas des nombreux projets d'organisation européenne préconisés autrefois par des hommes tels que Pierre Dubois, l'Abbé de Saint-Pierre (Projet de Paix Perpétuelle), Henri IV et Sully (Le Grand Dessein), Napoléon 1^{er} (Mémorial), etc. Nous nous bornerons à analyser brièvement le document d'importance historique du 17 mai 1930 présenté par Aristide Briand et intitulé « *Mémoire sur l'organisation d'un régime d'Union Fédérale Européenne* ».

Rappelons-en les principes essentiels :

- 1) Création dans le cadre de la S.D.N. d'une *entente régionale européenne* conformément à l'article 21 du Pacte, dont feraient partie les Etats européens membres de la S.D.N.

- 2) Subordination de l'économique au politique.
- 3) Fédération fondée sur l'idée d'union et non d'unité.
- 4) Respect du principe de la souveraineté absolue et de l'entière indépendance politique des Etats.

Ce sont là des questions de principe qui, en 1930, avaient été acceptées par la quasi-unanimité des gouvernements européens. Il est toutefois nécessaire d'écartier résolument pour l'avenir le préjugé tenace et désuet de la souveraineté absolue. Il est en contradiction totale avec les règles du droit international et avec toute idée d'union ou de confédération européenne.

Le Mémoire Briand prévoyait *l'institution d'un Pacte européen*, sorte d'embryon d'une Constitution fédérale européenne, par lequel les signataires s'engageraient à prendre régulièrement contact pour « examiner en commun toutes les questions susceptibles d'intéresser au premier chef la communauté des peuples européens ».

Il préconisait en outre le mécanisme suivant :

- 1) Une *Conférence européenne* : organe *directeur* comprenant un représentant de tous les Etats européens.
- 2) Un *Comité politique permanent* : organe *exécutif* qui aurait pour tâche « la recherche des voies et moyens tendant à dégager techniquement les éléments constitutifs de la future Union Fédérale ».
- 3) Un *Secrétariat* : organe de *liaison*.

Seule, la Conférence européenne générale, en tant que moyen de contact périodique, avait été acceptée pour ainsi dire à l'unanimité.

C'est un point acquis et d'ailleurs réalisé le 23 septembre 1930, à la suite d'une résolution de la XI^e Assemblée de la S.D.N. par la création de la « *Commission d'Etude pour l'Union Européenne* ». On doit la considérer comme le fondement, la première étape de l'organisation européenne. La nature juridique de cette commission peut être ainsi résumée :

- 1) C'est une Commission européenne permanente de la S.D.N.
- 2) Sa composition est mixte, constituée par :
 - a) *des membres de droit* : soit des délégués des Etats européens membres de la S.D.N.

b) *des membres invités* : soit des délégués des Etats européens non membres de la S.D.N. ou des Etats membres de la S.D.N. mais non-européens.

- 3) Elle a un pouvoir propre de consultation et de décision, sous réserve de contrôle et d'annulation par les organes supérieurs de la S.D.N.
- 4) Sa compétence vise la collaboration des Etats européens dans tous domaines et elle est en principe illimitée.

L'activité de cette Commission n'a pas été très intense puisqu'elle n'a tenu que 6 sessions, soit 4 en 1931 et 2 en 1932. Depuis lors elle est plongée dans une profonde léthargie et les causes de son inaction demeurent assez obscures. Les « circonstances » sans doute (raison vague et imprécise). Ces objections ne doivent pas être prises en considération car le programme reste vaste. Il faut aller de l'avant. Il est nécessaire de mettre à l'ordre du jour des travaux futurs la question des différents modes possibles de construction et d'organisation de l'union européenne et d'entrer hardiment dans l'étude du problème constitutionnel de l'Europe.

Il est indispensable que cette Commission se réunisse à nouveau, avec un ordre du jour précis. En effet, par le simple fait de se réunir périodiquement, la « Commission d'étude pour l'union européenne » affirmerait une existence et une continuité psychologique importantes pour le développement de la solidarité européenne.

Le plan Van Zeeland

En 1937, le grand homme d'Etat belge M. Paul Van Zeeland, à la demande des gouvernements français et britannique, a procédé à une vaste enquête internationale sur les « possibilités de redressement collectif de l'économie mondiale ».

Cette importante mission a donné lieu à un rapport d'une ampleur et d'une minutie exceptionnelles et à un tableau remarquablement exact de l'économie du monde actuel. En voici les lignes essentielles.

M. Van Zeeland *condamne l'autarcie* qui entraîne automatiquement un renchérissement réel du coût de la vie et un abaissement du niveau de vie de la population. Il soutient, au contraire, que le souci des échanges internationaux reste un élément capital de la prospérité économique dans les frontières nationales.

En résumé, on se trouve devant un problème d'ensemble qui exige également une solution d'ensemble. Quels sont les *principaux obstacles directs* au commerce international ? M. Van Zeeland les énumère ainsi :

Dans *l'ordre économique*, ce sont :

- 1) les *droits de douane* ;
- 2) le *protectionnisme indirect* ;
- 3) la méthode des *contingentements*.

Dans *l'ordre financier*, ce sont :

- 4) les *variations brusques et excessives des changes* ;
- 5) les *entraves aux mouvements de capitaux* ;
- 6) les *restrictions de paiements*.

Comment réduire et supprimer ces obstacles ? M. Van Zeeland les indique dans l'ordre suivant :

- 1) les gouvernements devraient s'engager à ne plus relever ni étendre leurs tarifs ;
- 2) à réduire graduellement les droits formant exception et dont le montant dépasse exagérément l'incidence moyenne du tarif ;
- 3) à supprimer les taxes ou droits, prohibitions ou restrictions à l'exportation des matières premières ;
- 4) à suspendre l'application de la « *clause de la nation la plus favorisée* » aux pays qui refuseraient de participer à un effort général tendant à rabaissement des obstacles au commerce international ;
- 5) en cas de manœuvre de protectionnisme indirect, soumettre le cas à la décision d'un organisme d'arbitrage approprié ;
- 6) supprimer les *contingentements industriels* sur une période assez longue. Une exception pourrait être faite pour les *contingentements agricoles*. Il faudrait répartir sur des périodes appropriées les importations de produits saisonniers ou périssables ;

- 7) rétablir *l'étalon-or* comme étalon international des valeurs ;
- 8) créer un *fonds commun* devant permettre de soutenir les échanges et de favoriser la reprise du commerce international ;
- 9) conclure un *pacte de collaboration économique* ouvert à tous les Etats.

Voilà, au point de vue économique, les directives essentielles qu'il y aurait lieu d'appliquer sur le *plan européen* d'abord.

Envisageons maintenant le point de vue politique.

L'UNION POLITIQUE EUROPEENNE.

On peut disputer de la primauté de l'économique sur le politique. Ces discussions, au fond, sont vaines, car ces deux aspects sont complémentaires de la même nécessité : l'Union européenne.

L'idéal de l'Union économique européenne reste rétablissement « *d'un marché commun pour l'élévation au maximum du niveau, de bien-être humain sur l'ensemble des territoires de la communauté européenne* ».

En conséquence, la réalisation d'une union économique nécessite parallèlement la réalisation d'une union politique. A ce sujet, nous pensons, comme M. Gaston Riou, que l'Europe sera fédérative ou ne sera pas. Et cette condition pose le problème de cette forme politique particulière et actuelle que constitue le *fédéralisme*.

LE FEDERALISME.

Voici la définition qu'en donne M. Gonzague de Reynold dans son livre « Conscience de la Suisse » :

« *Le fédéralisme est une forme politique dans laquelle plusieurs Etats ou cités afin de mieux défendre leur existence, maintenir leur indépendance et promouvoir leurs intérêts communs, consentent à sacrifier une part de leur souveraineté pour établir un pouvoir central dirigeant et suprême.* »

C'est donc la condamnation formelle du principe désuet de la souveraineté absolue, dont certains gouvernements sont si féroces.

Le fédéralisme revêt une double forme : Etat fédéral ou Confédération d'Etats suivant que l'Etat central ou les Etats membres ont la compétence la plus forte et la plus étendue.

Examinons-les brièvement.

1) *La Confédération d'Etats.*

Cette forme d'Etats est, en général, l'aboutissement et la coordination de nombreuses alliances antérieures, la plupart du temps disparates quant à leur substance et aux parties en cause. Elle crée un lien fédératif commun qui constitue une base d'accord plus uniforme et plus efficace que la multiplicité des traités d'alliances antérieures entre Etats qui la composent.

Au point de vue juridique, la Confédération d'Etats est une association de droit international qui repose sur une base purement contractuelle et non pas sur une Constitution de droit interne. Dans la Confédération d'Etats, les Etats confédérés participent à la formation de la volonté fédérale en envoyant des députés à une Diète ou un Congrès. Ces députés sont la plupart du temps liés par des instructions de l'Etat dont ils sont les représentants. Les Etats ont le même nombre de délégués, quelle que soit leur importance. De plus, le consentement unanime ou quasi-unanime des membres est toujours nécessaire pour la révision du pacte fédéral ainsi que pour l'exercice du droit de paix ou de guerre.

Enfin, le caractère essentiel de la Confédération d'Etats, c'est que tout Etat confédéré, en vertu de sa souveraineté et de son droit de fixer sa propre compétence, peut juger en dernier ressort les conflits de compétence qui peuvent s'élever entre le pouvoir confédéral et lui. C'est ce qui s'appelle le *droit de nullification* qui donne lui-même naissance au *droit de sécession*. Ce droit permet à tout Etat membre de se séparer de la Confédération lorsqu'il considère cette mesure comme nécessaire, quand il estime par exemple qu'un acte ou une décision de la Confédération porte atteinte à sa souveraineté ou aux droits essentiels qui en découlent.

L'expérience historique prouve que la forme de la Confédération d'Etats est transitoire. En effet, le pouvoir central y est extrêmement faible. Il se heurte au farouche

particularisme des Etats et il n'a pas la puissance suffisante pour faire exécuter ses lois et ses décisions, car leur exécution dépend de la bonne volonté des Etats membres qui restent libres ou non de les appliquer. En outre, la règle paralysante de l'unanimité pour toute révision du pacte fédéral ou pour toute décision importante ne permet pas à la Confédération d'Etats de remplir toutes ses tâches même les plus impérieuses : le bien commun. C'est pourquoi ordinairement la Confédération d'Etats se transforme en une union plus étroite et plus efficace qui est celle de l'Etat fédéral.

L'Etat fédéral.

L'Etat fédéral est le développement logique et croissant des compétences du pouvoir central de la Confédération d'Etats. L'Etat fédéral central a une supériorité juridique évidente sur les Etats membres. Dans l'Etat fédéral, à la fois *Staat* et *Bund*, le droit fédéral brise le droit particulier et, en cas de conflit entre l'Etat fédéral et les Etats particuliers, ou les Etats particuliers entre eux, c'est toujours une autorité fédérale qui est appelée à trancher le conflit. L'Etat fédéral peut s'immiscer dans les organisations constitutionnelles des Etats particuliers. Il est évident que l'Etat central possède la plus grande compétence et il a seul le pouvoir de procéder au changement de la répartition des compétences entre les Etats particuliers et l'Etat central. L'Etat fédéral a, en outre, une nationalité unique et un territoire unique. Avec son triple pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, l'Etat fédéral est une union de droit constitutionnel et crée un super-Etat au-dessus des Etats membres. Les organes de l'Etat fédéral sont les suivants :

- 1) *Le Pouvoir législatif* : composé de deux Chambres : la première Chambre (Conseil national) qui représente le peuple tout entier avec une représentation proportionnelle à la population, et la deuxième Chambre (Conseil des Etats) qui représente les Etats particuliers proprement dits avec une représentation identique quelle que soit l'importance des Etats membres.
- 2) *Le Pouvoir exécutif* : représenté par un Conseil restreint : le Conseil fédéral.

3) *Le Pouvoir judiciaire* : représenté par une Cour suprême, appelée ordinairement Tribunal fédéral.

Remarques historiques.

La Confédération helvétique constitue en quelque sorte le modèle-type de la transformation constitutionnelle de la Confédération d'Etats en Etat fédéral. La Suisse peut servir d'exemple à l'Europe future à ce point de vue-là. Les Cantons suisses ont en effet parcouru en six siècles toute l'évolution qui pousse aujourd'hui les peuples européens vers la fédération.

Il ne s'agit pas ici d'une question de sentimentalisme, mais de réalisme politique. Il ne faut pas croire que l'unité nationale suisse se soit réalisée sans heurts et sans résistance farouches de la part des particularismes locaux. Même de nos jours, ceux-ci n'ont pas encore complètement désarmé quoiqu'ils n'aient aucune influence pratique réelle.

Elle n'est pas non plus sortie de préférences instinctives du peuple ou d'un intellectualisme pur. Non. Elle a été imposée par l'évolution des faits économiques, le développement des communications ainsi que par les mouvements de la population des divers cantons.

En conclusion, si la Suisse a mis six siècles au temps des diligences pour trouver sa forme définitive actuelle, on peut admettre que l'Europe en mettra beaucoup moins pour créer la formule de sa fédération logique et fatale, au rythme des ondes et de l'aviation modernes. Mais, ne nous faisons pas d'illusions. Les peuples européens se réuniront en confédération, parce que leur *intérêt* l'exigera. Il faut en effet prendre les hommes tels qu'ils sont. C'est à la loi de l'intérêt qu'ils sont le plus sensibles. Les peuples n'échappent pas à cette règle.

Conclusion finale

Notre conclusion est la suivante :

Au point de vue *économique*, il y a lieu de retenir les directives préconisées par M. Van Zeeland ;

au point de vue *politique*, le fédéralisme, sous son double aspect de Confédération d'Etats puis d'Etat fédéral, constitue une base d'union souple et efficace.

Certes, ces considérations n'ont pour l'instant qu'un caractère purement idéal et leur réalisation pratique s'avère plus difficile. Il faut pourtant commencer une fois puisque le « commencement est la moitié du tout ».

La « Commission d'étude pour l'union européenne » qui est l'aboutissement du Mémorandum Briand du 17 mai 1930 dont nous avons parlé plus haut, constitue une sorte de Diète embryonnaire d'une Confédération européenne.

Il n'est pas possible de négliger tous les efforts accomplis dans ce sens-là par les précurseurs.

Nous ne ferons pas ici le procès vain et si souvent fait des méthodes ou des échecs de la Société des Nations. Mais il faut tenir compte, malgré tout, de son existence, car on ne peut songer, semble-t-il, en dehors de son cadre à une union européenne quelconque.

Même si certains pays — pour des raisons éphémères qui disparaîtront un jour — sont momentanément éloignés de la Ligue de Genève, ils n'échappent pas pour autant à la loi d'interdépendance qui régit, bon gré mal gré, tous les peuples d'Europe. La « Commission d'étude de l'union européenne » réalise précisément la double possibilité de pouvoir réunir en son sein *tous* les Gouvernements européens, puisqu'elle a prévu des membres *de droit* ou des membres *invités* selon qu'ils font partie ou non de la Société des Nations.

Chercher la création d'une union européenne sur d'autres bases et en dehors du cadre de Genève serait, sans doute, une politique un peu incertaine et d'aventure, qu'il y a lieu d'écarter. Pourquoi essayer de construire quelque chose de nouveau au lieu de continuer tout simplement l'édifice « européen » commencé il y a quelques années ?

Ce sera le mérite d'Aristide Briand d'avoir jeté le germe de la Fédération européenne. Cette semence n'a pu croître et se développer par la faute des perturbateurs de l'ordre international qui en portent seuls la responsabilité. Cette œuvre ne doit pas être abandonnée pour autant, parce qu'elle a mieux montré ainsi sa nécessité. — Car enfin, il faut le répéter et le souligner vigoureusement, il n'y a rien qui soit moins utopique et plus réaliste que de créer, dans le cadre de la Société des Nations, un groupement de puissances dont l'union se fonde sur la situation géographique ou sur une communauté d'intérêts, comme

les puissances européennes. Les faits sont plus forts que les idées. Le peuples européens sont obligés de résoudre en commun les nombreux problèmes qui se posent à eux tous indistinctement. S'il est vrai que *l'habitude* est une loi dominante de la psychologie, un esprit européen, un réel « European Statesmanship » ne pourra se créer que lorsque les représentants des Etats européens auront pris *l'habitude* de se réunir périodiquement pour examiner les problèmes en commun. C'est pourquoi il faut que la « Commission d'étude pour l'union européenne » sorte enfin de sa torpeur et entre hardiment dans les voies d'une réalisation positive et efficace.

Car, Conférence régulière des Ministres européens des Affaires étrangères, elle est pour l'instant tout au moins, la seule autorité officielle existante — quoique en léthargie — d'une organisation européenne.

Victor DUPUIS, avocat