

LE FEDERALISME

«Type d'organisation politique de la Société»

Dr. ABDEL MONEIM GONEID*

A) L'influence de la forme fédérale sur la structure et recrutement des organes politiques fédéraux.

I Le Corps des Citoyens Actifs.

II L'Organe Législatif.

III L'Organe Exécutif.

B) Révision, Sanction et Interprétation de la Constitution fédérale.

I Les Organes Constituants et Procédures de Révision.

II Sanction et Interprétation des Constitutions fédérales.

C) Le Contrôle de la Constitutionnalité des lois dans les Etats Fédéraux.

* Doctorat d'Etat ès Sciences Politiques (Paris)
Diplôme d'Etudes Supérieures de Sciences Politiques (Aix-en-Provence)
Professeur à l'Institut de l'Administration Publique.

A) L'INFLUENCE DE LA FORME FEDERALE SUR LA STRUCTURE ET RECRUTEMENT DES ORGANES POLITIQUES FEDERAUX

La forme fédérale n'est pas une simple alliance entre ses Etats-membres, mais elle forme elle-même une collectivité publique, une personne active du droit positif car elle est pourvue d'organes auxquels la règle juridique qui lui sert de base, confère des pouvoirs de décisions sur le plan interne et dans l'ordre externe.

Du même acte fondamental, chacune des collectivités fédérées conserve une autonomie partielle qui tient à deux éléments :

- existence d'organes propres ;
- possession de compétences exclusives.

C'est-à-dire, qu'en diverses matières, les pouvoirs de décision appartiennent à ses propres organes indépendants en droit des organes communs.

La raison d'être politique d'un tel système, et en même temps la base de la forme fédérale c'est que l'on désire simultanément satisfaire les besoins et les intérêts communs à toutes les collectivités fédérées et laisser à chacune en d'autres domaines où leurs intérêts matériels et leurs aspirations morales peuvent différer, toute autonomie compatible avec la réalisation des buts assignés à la fédération entière.

Les organes politiques fédéraux sont :

L'Organe législatif qui comprend deux chambres : la Chambre Nationale, élue par les citoyens et groupant les circonscriptions électorales, l'autre Chambre est la Chambre des Etats dont la composition et l'existence sont influencées par l'existence des Etats-membres. On peut constater l'influence de la forme fédérale sur la nomination des membres de cette Chambre, sur la répartition des sièges entre les Etats-membres, et enfin sur les pouvoirs de cette Chambre.

Mais la forme fédérale peut-elle exercer une influence sur l'organe exécutif (l'autre organe fédéral) ?

Cette question toutefois se présente quant aux règles relatives à la désignation de l'homme ou du collège qui exerce la fonction gouvernementale.

Outre ces organes communs de l'Etat fédéral, et ceux des Etats-membres qui régissent son autonomie, il y a un autre organe, dont on ne peut pas réduire l'importance, c'est le corps des citoyens actifs qui forme un organe permanent et joue son rôle dans la formation des décisions fédérales. Comme ce corps peut en partie influencer le recrutement des organes supérieurs de l'Etat fédéral, on peut se demander si la forme fédérale ne peut à son tour exercer une influence sur cet organe ?

On peut observer qu'il y a une double majorité à atteindre :

— majorité des citoyens.

— majorité des Etats-membres.

De plus le referendum peut exister.

I - LE CORPS DES CITOYENS ACTIFS (LA QUALITE DE CITOYEN ACTIF DE L'ETAT FEDERAL)

Un des organes fédéraux importants est le corps des citoyens actifs de l'Etat fédéral. Parfois c'est la constitution ou la loi de chaque Etat-membre qui peut exercer l'attribution de préciser la validité du citoyen actif même pour les votations fédérales.

Ce système peut influencer très fortement sur la composition des organes fédéraux et par conséquent sur l'ensemble de la politique fédérale; il a d'ailleurs presque entièrement disparu.

Actuellement la constitution ou la loi fédérale seule régit la qualité du citoyen actif. Le système contraire n'existe qu'aux Etats-Unis aujourd'hui.

Aux Etats-Unis, est électeur pour les élections fédérales le citoyen actif de l'Etat-membre ; jusqu'à la guerre de sécession il n'y avait aucune limitation à la compétence des Etats-membres.

Il y a des restrictions depuis

- Le XIV^e amendement; tout citoyen fédéral est citoyen de l'Etat-membre où il réside, ceci quant aux droits civils (non pas au droit de vote).
- Mais le XV^e amendement ; quand ce citoyen a le droit civil on ne peut pas lui refuser d'être citoyen actif pour des raisons de race, couleur ou servitudes.
- Le XIX^e amendement a ajouté l'égalité de sexe.

Mais il peut y avoir des restrictions du fait de l'Etat-membre, s'il réduit par exemple le 1/4 de ses électeurs, il aura une réduction du 1/4 de sa représentation dans la Chambre Nationale. Cependant divers procédés existent pour éliminer les Noirs, procédés — surtout indirects — toujours en vigueur pour les éliminer des élections fédérales.

Il y a deux Etats fédéraux où la compétence fédérale est facultative (Suisse, Australie).

En Suisse selon l'article 74 : est citoyen actif tout Suisse âgé de 20 ans révolus et qui n'est pas exclu par la législation interne de son canton de la qualité de citoyen actif. En février 1959 l'égalité politique des sexes a été rejetée ; Vaud, Neuchâtel, Genève sont les trois seuls cantons où le vote féminin existe.

Il en résulte que l'attribution de déterminer la qualité de citoyen actif est une compétence fédérale exclusive dans tous les autres pays fédéraux et donc régie uniformément par la loi fédérale ou la Constitution.

II — L'ORGANE LEGISLATIF

A) *La Chambre Nationale* (Chambre des représentants)

Cette chambre est élue par les citoyens actifs, les sièges sont répartis entre les Etats-membres proportionnellement à leur population.

Le régime électoral de cette Chambre est fixé par la Constitution ou la loi fédérale. Tantôt l'Etat-membre forme une seule circonscription électorale et si plusieurs sièges lui sont attribués on vote au scrutin de liste. Mais en général son territoire est divisé en circonscriptions élisant chacune un député au scrutin uninominal. Il se peut donc que tous les élus d'un Etat-membre soient de partis différents et alors il n'y a pas de représentation unifiée de l'Etat-membre.

La forme fédérale n'influence pas la plupart du temps le recrutement de cette Chambre, mais elle peut exercer un peu d'influence, surtout dans l'Inde, où les circonscriptions formées

par le parlement fédéral peuvent ne pas tenir compte des limites des Etats- membres.

Aux Etats-Unis et en Australie la compétence fédérale est facultative pour fixer les circonscriptions.

Alors le principe est que la Constitution fixe un nombre de tant d'habitants pour avoir un siège, ou bien accorde un minimum de sièges à l'Etat - membre car il est impossible d'être représenté à proportion de la population. Ceci favorise les Etats-membre les moins peuplés surtout si la Constitution fixe un nombre maximum de sièges pour toute la Chambre.

Aux Etats-Unis au moins un siège pour l'Etat-membre. En 1955 la Chambre des représentants comprenait 435 sièges, un pour le Nevada, et pour New-York (100 fois plus peuplé que lui) 43 sièges.

En Suisse au moins un siège par demi canton.

Cette règle est aussi appliquée au Mexique et en Vénézuëla.

Brésil Sao Paulo 1 député pour 200,000 habitants.

Mato Grosso 1 député pour 61,000 habitants.

B) La Chambre des Etats.

Plus importante au point de vue fédéral est la Chambre des Etats qui se trouve dans tous les Etats fédéraux, et dont le titre officiel varie: Sénat en Amérique Latine ou anglo saxonne et en Australie, Conseil des Etats en Suisse et dans l'Inde, Conseil des Peuples en Yougoslavie (1946), tantôt Bundesrat et tantôt Reichsrat en Allemagne; elle est couramment appelée Chambre des Etats par la doctrine dominante qui voit en elle la représentation non de la nation prise dans son ensemble mais des Etats-membres.

(1) *Nomination des membres*

Il faut mettre à part le Canada. Les Sénateurs y sont nommés à vie par le gouvernement fédéral, le seul lien qu'ils ont avec la province qu'ils représentent est le domicile.

Partout ailleurs, la désignation des sénateurs qui sont élus à temps est faite soit par un organe, soit par le corps électoral de l'Etat-membre. Elle est régie par des règles fédérales. Sauf en Suisse, les organes de chaque Etat (canton) fixent eux-mêmes le mode d'élection et la durée du mandat.

Il y a trois systèmes généraux.

(1) Chaque Etat-membre envoie à la Chambre des Etats de simples délégués de sa législation propre ou de son organe exécutif (simple c'est-à-dire les délégués sont nommés, désignés et liés par des mandats impératifs). Cette Chambre ressemble alors à une Diète. Ce système a été pratiqué en Allemagne (1817 - 1918) ; le Bundesrat est formé des délégués des gouvernements d'Etats-membres qui peuvent les diriger et les révoquer, ce sont, en somme, des représentants diplomatiques ; toutes les voix d'un Etat-membre sont donc exprimées de la même façon et les votes émis émanent en réalité des gouvernements des pays, portés à préserver l'autonomie de ceux-ci.

Le même système existe dans l'Allemagne de l'Ouest (1949) art. 51, «les membres du Bundesrat sont nommés et révoqués par le gouvernement du pays et sont liés par un mandat impératif.»

Quant à l'Allemagne de 1949, la Chambre des Etats y a une situation nettement inférieure à celle de 1871 et son assentiment n'est pas toujours nécessaire pour que soit faite une loi.

(2) Dans un deuxième système, chaque membre de la Chambre des Etats est élu par la législature de son propre Etat, mais pour un temps fixé. Il n'existe ni mandat impératif, ni révocation ; l'élu est donc libre de son vote.

Ce système était appliqué aux Etats-Unis jusqu'en 1912 en vue de ne pas faire élire les deux Chambres par les mêmes électeurs, mais il était faussé dans la pratique. Elus en droit par la législature des Etats-membres, les sénateurs étaient élus en réalité par les citoyens actifs du parti majoritaire, car il était bien entendu que ses députés voteraient pour tel candidat au Sénat fédéral.

On peut marquer plus fortement l'intervention de l'Etat-membre surtout dans la conformité de vue entre la législature de l'Etat-membre et la Chambre des Etats.

De plus cette situation est de nature à influencer les élections et aussi le comportement du sénateur désireux d'être réélu.

Mais ce système ne s'est maintenu que dans un petit nombre de cantons Suisses ; il a aussi été introduit incomplètement et

avec le correctif de la représentation proportionnelle dans l'Inde pour le recrutement du Conseil des Etats.

(3) Mais le système le plus répandu actuellement est l'élection directe par les citoyens de chaque Etat-membre, pour un temps fixé. L'élu est indépendant en droit.

Ceci semble insuffisant pour constituer une participation des Etats-membres à l'activité législative. C'est quelquefois le même jour, l'électeur élit ses différents représentants; il votera le plus souvent d'après des considérations de parti.

Le corps des citoyens peut être moins porté que les membres des législatures à soutenir l'autonomie de l'Etat-membre. En fait, *aux Etats-Unis*, le Sénat s'est montré assez souvent plus porté que l'autre Chambre à préserver cette autonomie. Mais des lois furent votées par le Congrès et annulées par la Cour Suprême comme violant cette autonomie des Etats-membres que le Sénat n'avait donc pas protégée.

De même en Suisse, des révisions constitutionnelles furent votées par le Conseil des Etats pour réduire l'autonomie des Etats-membres et repoussées par la majorité des citoyens actifs. En 1895 un amendement qui réduisait sensiblement la compétence cantonale sur le plan militaire fut ainsi repoussé par 269.751 voix contre 195.178 sur 697.131 inscrits; la majorité des suffrages lui fut favorable dans 4 cantons et demi, contraire dans quatorze cantons et demi.

Il est possible qu'au sein de la Chambre des Etats les élus d'un même Etat-membre émettent des votes différents, qui s'annulent; il est fréquent, *aux Etats-Unis*, à des moments différents que les deux sénateurs d'un Etat-membre soient l'un républicain et l'autre démocrate et voter différemment. Dans la Chambre des Etats, l'élu votera souvent plus comme membre de son parti que comme représentant d'un Etat-membre.

Ce système, que les citoyens actifs élisent directement les membres de la Chambre des Etats existe:

Aux Etats-Unis (depuis 1912) d'après le XVII^e amendement, les citoyens actifs des Etats-membres désignent les sénateurs élus pour 6 ans.

Au Mexique, Brésil depuis 1917, en République Argentine depuis 1949, U.R.S.S., Vénézuëla et en Suisse dans certains cantons.

Malaisie 1957 système mixte, le chef suprême nommé 16 et 12 élus.

Nigéria, la Constitution du 1er Octobre 1960 art 37 établit 3 catégories de Sénateurs.

(2) *La Répartition des Sièges entre les Etats-membres (dans la Chambre des Etats).*

L'égalité de la répartition de ces sièges entre les Etats-membres se rencontre presque partout au début du 20^e siècle.

Les sièges sont répartis de manière à avantager les Etats-membres les moins peuplés. Certains auteurs pensent que c'est l'élément caractéristique des Etats fédéraux; d'autres disent que l'une des raisons d'être politique du fédéralisme est de limiter le pouvoir d'une majorité globale vis-à-vis de minorités qui forment des majorités régionales dans un cadre territorial déterminé.

Il en résulte que les lois votées par la Chambre des représentants peuvent être mises en échec par la Chambre des Etats. Les Etats-membres, surtout les moins peuplés, doivent avoir un droit ou une garantie à l'encontre de la majorité.

Cependant quelques Constitutions ont écarté toute réforme constitutionnelle à l'encontre d'une minorité des Etats-membres.

(1) *Egalité totale*

Ce régime de répartition de sièges entre les Etats-membres s'oppose nettement à celui de l'Etat Unitaire. Dans un Etat fédéral fidèle à l'esprit politique, la majorité des citoyens n'est pas omnipotente en droit et peut se trouver arrêtée par les Etats-membres les moins peuplés qui forment un nombre assez élevé de majorités régionales. Une loi doit donc recueillir la majorité de la population et celle des Etats-membres. Il y a ici un tempérament apporté à la Démocratie : participation de la volonté des Etats-membres à la volonté générale.

Cette égalité entre les Etats-membres est apparue aux *Etats-Unis* en premier lieu mais comme un expédient pour

faciliter la formation de l'Union, (les petits Etats voulaient se préserver face aux grands). Alors les deux Chambres ont été le résultat d'un compromis.

En Suisse, le demi canton a la même autonomie qu'un canton et il est sous ce rapport un Etat-membre comme les autres mais il n'a qu'un siège (au lieu de deux pour chaque canton) dans le Conseil des Etats.

L'origine de l'égalité est donc historique (empirique) mais pour caractériser l'Etat fédéral il faut que cette égalité réunisse deux traits :

- qu'elle se rencontre dans tous les Etats fédéraux
- qu'elle ne se rencontre que chez eux.

Or, elle fait défaut actuellement dans de nombreux Etats fédéraux.

Le régime positif des Etats fédéraux quant à l'égalité

L'égalité quant à la repartition des sièges dans la Chambre des Etats s'applique :

Aux Etats-Unis (art. 5).

Ce principe d'égalité subsiste malgré les différences considérables de population, la plus grande s'affirmant entre l'Etat de New-York qui compte 11 millions d'habitants et l'Etat de Nevada qui n'en a pas le 1/100.

De plus exception à l'égalité en Suisse, il existe trois cantons divisés en demi-cantons et chacun de ceux-ci possède une seule voix et non pas deux. Cependant ceux-ci ont la même autonomie et la même compétence qu'un canton.

En Malaisie 1957, en plus de l'égalité il y a 16 sénateurs pour le pouvoir.

Au Nigéria 1960 — 4 représentants du gouvernement fédéral.

Cette égalité s'applique aussi en Australie et au Brésil.

Il en résulte donc que la population n'a aucune influence sur la composition du Sénat (Chambre des Etats) car l'égalité de représentation est affirmée pour chaque Etat plus ou moins grand.

(2) *Les Etats fédéraux où n'existe pas d'égalité.*

Tantôt cette règle d'égalité se trouve écartée mais les Etats-membres les moins peuplés se voient avantagés à un degré moindre et d'ailleurs variable, car ils possèdent plus de sièges que si la répartition se faisait proportionnellement au nombre d'habitants ou de citoyens actifs.

La Constitution fixe le nombre de sièges pour les divers Etats-membres.

— *En Allemagne* 1871 la Prusse qui comptait les trois cinquièmes de la population totale possédait au sein du Bundersat, dix-sept voix sur cinquante-huit.

— *Selon la Constitution allemande de 1919* (art. 61) chaque pays possédait au moins une voix; il avait une voix par million d'habitants et une voix pour un reste égal à la population du plus petit pays, mais aucun ne pouvait disposer de plus des deux cinquièmes des voix; ceci atteignait la Prusse.

— *La Constitution actuelle de l'Allemagne de l'Ouest* 1949 (art. 51) accorde un minimum de 3 voix à chaque pays, 4 voix à ceux qui ont plus de deux millions d'habitants, 5 voix à ceux qui ont plus de six millions (les pays qui ont une plus forte population sont défavorisés).

— *La Constitution autrichienne de 1920* posait la règle d'une représentation proportionnée à la population mais l'écartait en fait en fixant le minimum de sièges à 3 et le maximum à 12 (art. 34).

— *Au Canada* les sénateurs sont nommés à vie; 24 membres pour la province de Québec.

— *L'Inde*, la Constitution opère la répartition (révisée sur ce point en 1956), le nombre le plus élevé est de 34 sénateurs pour un Etat-membre.

— *U.R.S.S.* Les députés au Conseil des nationalités sont désignés non seulement par les républiques fédérées mais en outre pour une moindre partie par les collectivités autonomes:

Chaque république fédérée possède	25 sièges
» république autonome	11 sièges
» région autonome	5 sièges
et » district national	un seul
(il n'existe que dix dans la R.S.F.S.R.)	

— *Yougoslavie* (Janvier 1946) La Yougoslavie avait selon sa Constitution de 1946 une véritable Chambre des Etats intitulée «Conseil des peuples», chaque république y envoyait le même nombre de représentants, la province et la région autonomes un nombre inférieur.

Mais la Constitution du 13 Janvier 1953 a remplacé cette règle par un système très particulier. Au sein du Conseil fédéral la plupart des députés (environ les quatre cinquièmes) sont élus par les arrondissements et les villes, la représentation étant basée sur l'importance de la population ; en outre chacun des six Etats-membres nomme dix députés, la province autonome nomme six, et la région autonome nomme quatre.

Les élus de cette catégorie votent avec les autres mais, selon l'article 133 de cette Constitution, ils peuvent délibérer séparément pour certaines catégories de lois et forment alors le Conseil des nationalités, sorte de Chambre intermittente des Etats.

Enfin la portée politique de la répartition des sièges dépend des pouvoirs de cette Chambre par rapport à ceux de la Chambre nationale.

(3) *Les Pouvoirs de la Chambre des Etats*

Pour que le système fonctionne, il faut que la Chambre des Etats ait autant ou à peu près de pouvoirs que la Chambre Nationale.

L'existence de cette Chambre traduit nécessairement une participation des Etats-membres à la formation des lois fédérales.

L'action effective de la Chambre des Etats sur le contenu de la législation fédérale peut donc varier en droit et en fait selon les Etats fédéraux.

On peut observer ici trois cas :

(1) *L'inégalité entre les deux Chambres* (au profit de la Chambre des Etats).

Dans l'Allemagne de 1871 les pouvoirs de la Chambre des Etats étaient égaux à ceux de l'autre Chambre pour les lois ; aucune loi n'était possible sans le vote du Bundesrat ; elle lui fallait l'accord des deux Chambres.

Mais le Bundesrat était supérieur en plusieurs matières, car il avait des pouvoirs propres :

- son assentiment est seul nécessaire pour déclarer la guerre.
- il fait les ordonnances administratives pour organiser l'Empire.
- compétence financière ; il choisit les fonctionnaires que l'Empereur nomme.
- son assentiment est nécessaire si l'Empereur veut liquider le Bundestag.
- il peut être convoqué seul à la demande d'un tiers des voix.
- il s'occupe aussi des traités.

Il avait des pouvoirs vis-à-vis des Etats-membres surtout en ce qui concerne les règles, tranchant les conflits entre eux.

De plus il remédie à l'application défectueuse exercée par les Etats aux lois impériales et au besoin il peut appliquer l'exécution forcée, même l'intervention armée.

Sa situation est donc forte car elle représente les Etats ou plutôt les monarchies dans cet Etat fédéral resté Monarchiste.

(2) *L'égalité des deux Chambres en matière de loi.*

Aux Etats-Unis les deux Chambres interviennent également pour le vote d'une loi, donc égalité sur le plan législatif. Cependant le Sénat, en dehors de la fonction législative, a un pouvoir plus grand :

- Il adopte les traités (il rejeta le Traité de Versailles de Wilson)
- Il a droit de regard pour les nominations faites par le Président (fonctionnaires ou Secrétaires d'Etat), il n'y a eu que 7 refus du Sénat.
- Le Sénat exerce un vrai patronage pour la nomination des Agents fédéraux : le Président exerce la courtoisie sénatoriale (c'est-à-dire informe le Sénat) ; le président seul a le droit de les révoquer.

Cependant il y a pour les relations internationales (depuis 1920) un relâchement des pouvoirs du Sénat, car de plus en plus

on passe non pas des traités, mais des textes en forme de traité qui ne nécessitent pas la majorité de deux tiers du Sénat pour être valables, mais qui ont toutefois le même effet qu'un traité sur le plan international. Le Sénat donc perd un peu de ses droits quant à la protection des droits des Etats.

U.R.S.S. Egalité des deux Chambres en matière de législation. Si elles sont en désaccord toutes les deux sont dissoutes. Réunies elles forment le «Soviet Suprême» qui a le rôle essentiel.

Suisse Egalité législative, la réunion des deux chambres forme une assemblée pour certaines matières : Droit de grâce, trancher les conflits de compétence entre les cantons, élection des juges fédéraux. Cependant la Chambre représentative (Nationale) est plus importante que celle des Etats. A cet égard on ne doit pas oublier que les Suisses demeurent attachés au mode du référendum et de l'initiative populaire.

L'Australie pratique un système différent. En cas de désaccord prolongé entre les deux chambres, le gouvernement peut les dissoudre. Si le désaccord persiste après leur renouvellement elles se réunissent en une assemblée plénière qui prend la décision. Bien que le Sénat soit la Chambre la moins nombreuse, il se pourrait que sa majorité et la minorité de l'autre Chambre forme la majorité globale.

(3) *La Chambre des Etats a une situation inférieure*

On peut laisser de côté les Etats fédéraux où les ministres ne sont responsables que devant l'Assemblée Nationale (Commonwealth). C'est qu'il convient d'observer ici deux cas :

— Cas où la loi doit être votée par les deux Chambres, s'il y a désaccord l'assemblée plénière des deux Chambres prend la décision. Alors la majorité de la Chambre nationale est évidente (Australie, l'Inde, Vénézuëla) sur celle des Etats.

En Australie, il y a un frein; il faut d'abord les dissoudre.

— Cas où la Chambre des Etats a un «veto» suspensif: Au Canada par exemple, existe l'égalité des deux Chambres mais politiquement la position du Sénat se trouve affaiblie par son mode de recrutement; de plus sa situation est très délicate; les sénateurs sont nommés par le Président; donc ils ne peuvent pas en pratique s'opposer à la Chambre des représentants en

même temps on ne peut forcer la main au Sénat qui a un nombre fixé.

La Constitution du Nigéria et de la Malaisie prévoit ce «veto» suspensif au Sénat.

Allemagne 1919. Le Reichsrat possédait une initiative particulière en cette matière, mais son opposition pouvait y être brisée soit par un nouveau vote du Reichstag soit par un référendum sur la décision du gouvernement fédéral. Donc une loi peut être faite par la majorité des deux tiers des élus sans tenir compte de l'opposition de la Chambre des Etats.

Allemagne 1949. L'égalité des deux Chambres existe; le Bundesrat a une situation supérieure pour les lois fédérales mais il a une situation inférieure pour les autres matières; car malgré son «veto» le Bundestag peut le surmonter si par exemple il réunit les deux tiers de la majorité.

L'état de nécessité législative si la majorité du Bundestag n'a pu être réunie sur les textes à voter. Le Président fédéral peut proclamer cet «état de nécessité législative» avec l'assentiment du Bundesrat, tant qu'il persiste. Le vote du Bundesrat suffit pour donner force de loi aux textes.

Mais quant à l'autre organe fédéral, l'organe exécutif, la situation est différente, car les Etats fédéraux n'impliquent pas une forme déterminée de gouvernement.

III — L'ORGANE EXECUTIF

Sauf au Canada, dans les Etats fédéraux d'Amérique fonctionne le gouvernement présidentiel; le Canada, l'Australie, l'Allemagne de l'Ouest et l'Inde pratiquent le régime parlementaire, la Suisse, l'U.R.S.S. et la Yougoslavie un régime qui est en théorie le gouvernement d'assemblée.

Il faut mettre à part l'Empire Allemand car le Roi de Prusse était automatiquement Empereur de l'Allemagne. De plus le premier ministre prussien était simultanément le chancelier de l'Empire, le premier représentant de la Prusse au Bundesrat et le président de cette Chambre avec voix prépondérante en cas de partage. Cela avait une grande portée car le régime n'était

pas entièrement parlementaire. L'Empereur avait des pouvoirs importants, outre ses pouvoirs internes, il était le chef de l'armée et il pouvait édicter l'état de siège.

Ceci est contraire au principe du fédéralisme où un Etat-membre dirige tout l'Etat fédéral mais ceci était inévitable du fait du rôle de la Prusse car elle comptait les quatre septièmes de la population totale. Cette prépondérance juridique de la Prusse ne survécut pas à la révolution de 1918.

La forme fédérale peut ne pas exercer d'influence sur le recrutement de l'organe exécutif : ceci lorsque le *Président est élu directement* par le corps électoral (Mexique, Argentine, Vénézuëla, Brésil). Ou lorsqu'il y a un *régime parlementaire* de type courant et où le Chef de l'Etat n'a pas de pouvoirs effectifs ; Autriche, les Dominions Britanniques (Australie, Canada, Nigeria — par Gouverneur). Même si le *Chef de l'Etat* est élu avec la participation de la Chambre des Etats, cela n'a guère d'importance quand la fonction gouvernementale est exercée par les *ministres responsables devant la Chambre nationale* seule (l'Inde).

Donc, dans la plupart des Etats fédéraux la forme fédérale n'a en droit aucune influence sur le recrutement de l'organe gouvernemental.

Mais elle peut avoir une importance : Quand l'organe exécutif est élu par les deux Chambres réunies en une assemblée commune. Le résultat de l'élection peut donc se trouver influencé par la façon dont les sièges de la Chambre des Etats sont répartis entre les Etats-membres, bien que cette Chambre soit en général, sensiblement moins nombreuse que l'autre. (U.R.S.S., Yougoslavie).

Les usages suivis en *Suisse* quant au recrutement du « Conseil fédéral » (organe exécutif collégial) atténuent d'ailleurs beaucoup en fait la portée de la situation juridique. Les Suisses demeurent attachés à ce mode d'élection et une initiative populaire qui tendait à faire élire le « Conseil fédéral » par les citoyens actifs fut repoussée dans un référendum en 1942 par les deux tiers des votants.

Allemagne de l'Ouest Le régime parlementaire n'est pas le régime courant car le Président a un rôle à jouer, un pouvoir

personnel, il est élu par l'Assemblée Nationale: le Bundestag et le Bundesrat, la majorité absolue est exigée au premier tour.

Aux Etats-Unis Le président est élu par les citoyens actifs à deux degrés. Les électeurs secondaires étant désignés dans chaque Etat-membre au scrutin de liste majoritaire, le président se trouve donc désigné par les Etats-membres, donc de nombreuses voix d'électeurs primaires sont perdues pour l'élection présidentielle; il peut même être élu par la minorité des électeurs primaires s'il a la majorité des électeurs secondaires. Chaque Etat-membre a un nombre d'électeurs égal aux degrés de représentation à la Chambre des représentants. Ainsi les Etats-membres les moins peuplés sont avantagés. La forme fédérale est donc respectée car on a évité l'élection directe en tenant compte des Etats-membres. Cependant des auteurs pensent que c'est une forme vide; il y a deux partis bien disciplinés; les électeurs secondaires sont les marionnettes des partis, et dès que ceux-ci sont désignés le Président qui sera élu est connu.

En 1800 Lincoln fut élu car le parti démocrate se divisa en deux et par conséquent le candidat républicain passa.

De plus la Chambre des représentants doit élire le Président parmi les trois candidats les plus favorisés si le Président n'a pas réuni la majorité absolue, la représentation de chacun possédant une voix; ce procédé fut suivi en 1824 (la seule fois).

Dans ce système, l'élection du Président revêt une énorme importance, le danger étant que le Président soit élu par une minorité. C'est pourquoi d'autres Etats fédéraux préférant ne pas courir le risque de voir ainsi faussée une élection si importante, font élire le Président directement par les citoyens actifs sans tenir compte des Etats-membres.

En somme on peut observer que le cadre juridique de l'Etat fédéral subsiste, mais que le contenu et le fonctionnement ont changé surtout par l'amointrissement de la situation juridique des Etats-membres, le recul de leur autonomie, c'est-à-dire le titre demeure mais ne correspond plus guère à son contenu même proprement juridique et à l'esprit qui anime la vie politique. Certains auteurs vont jusqu'à dire que l'Etat fédéral n'est qu'une forme de transition. Il s'est produit un déclin du fédéralisme au sein des Etats fédéraux.

Il ne faut pas demander à un cadre juridique plus qu'il ne peut nous donner, car dans une institution politique, il ne faut pas s'en tenir uniquement au facteur juridique, il faut envisager aussi les facteurs politiques et leurs transformations, acquises ou éventuelles.

Quel que soit l'étendue des compétences attribuées aux organes communs, leur structure et le recrutement de ceux-ci ne peuvent révéler le caractère essentiel qui distingue l'Etat fédéral de la Confédération d'Etats: Le régime selon lequel peuvent être modifiées les règles fondamentales, comment s'exercent en fait la sanction et l'interprétation des règles qui figurent dans le texte écrit de la constitution ou du pacte base de la fédération.

(B) REVISION, SANCTION ET INTERPRETATION DE LA CONSTITUTION FEDERALE

Les règles essentielles dans le régime juridique d'une fédération sont celles qui régissent le partage de compétences (entre organes communs et organes de chaque collectivité), les rapports mutuels entre ces organes, leur composition et leur recrutement.

Tout cela se trouve dans une constitution vraiment rigide dont le contenu peut être extrêmement variable suivant les fédérations et suivant les époques dans chacune d'elles, car des modifications sont possibles, même des modifications directes.

Alors comment la révision peut être faite ? par l'organe législatif ordinaire, par un organe élu exprès ou par un référendum, aussi on peut se demander si le constituant est omnipotent en droit pour toute revision de la Constitution ?

Toute cette rigidité n'est qu'une garantie pour l'autonomie des Etats-membres, autonomie non pas intangible mais fortement protégée par les régimes de révision, enfin cette garantie n'a d'intérêt que si la Constitution est bien respectée.

Il faut que la Constitution fédérale soit difficile à réviser et fasse intervenir les Etats-membres. En revanche elle n'exige pas l'accord de tous ces derniers et elle s'impose à eux tous sans droit de sécession pour les opposants.

Cependant cette constitution qui fixe les rapports entre l'Etat fédéral et ses membres a besoin d'être fréquemment interprétée pour son application. Il est d'un grand intérêt de savoir comment et par qui cet acte de base peut être interprété, par un organe législatif, par un organe juridictionnel exerçant un contrôle sur les actes des autorités fédérales et des Etats-membres ?

Mais quelque soit cet organe, l'ensemble de ses interprétations va constituer un complément de la Constitution écrite, dont il est censé préciser le sens, mais qui pourra l'altérer, qui est moins rigide et peut se modifier plus facilement, qui l'emportera en pratique sur le texte littéral. Le véritable droit positif de l'Etat fédéral se trouve donc non seulement dans la lettre de la Constitution mais aussi dans l'interprétation qui en est faite par les organes supérieurs.

Comme l'interprétation est très importante car elle peut comporter une modification (indirecte) de la Constitution initiale par des moyens plus faciles que la révision, l'interprétation est très dangereuse et peut violer la Constitution quand elle se trouve dominée par des considérations politiques «Lato Sensu» voire par des aspirations partisans. Il en est des exemples et cette interprétation s'est faite surtout au profit de l'Etat fédéral et au détriment des Etats-membres.

Il en résulte que dans le cadre constitutionnel fédéral se présente toutefois la question des compétences respectives, en droit s'il y a un conflit il faut un règlement juridique impartial car l'autonomie des Etats-membres est opposable au législateur ordinaire, et cette autonomie peut aller jusqu'à l'encontre de la majorité. Cependant elle ne peut pas aller jusqu'à la contradiction avec la fédération.

Il faut donc que les contrôles de l'interprétation soient exercés par un organe uniquement fédéral mais ni législatif ni exécutif, il lui faut une technique particulière.

I — LES ORGANES CONSTITUANTS ET LES PROCEDURES DE REVISION

Comment dans l'avenir la Constitution peut-elle être modifiée ? La révision exige en général un vote du parlement fédéral, souvent avec des majorités renforcées. Il peut en résulter une influence exercée par la composition de la Chambre des Etats: les élus d'une minorité d'électeurs peuvent empêcher la révision. De plus la ratification de la décision de la révision peut être faite par la majorité simple ou renforcée des Etats-membres, ceux-ci étant représentés par leur législature soit par le corps des citoyens ou par un corps élu exprès.

Cependant ce n'est pas toujours là une garantie très forte pour l'autonomie des Etats-membres car la révision peut être imposée aux deux Chambres par initiative populaire et référendum. Il faut signaler d'abord deux cas particuliers :

Au Canada le British North America Act (1857) ne peut être révisé que par le Parlement britannique, et cela fut maintenu en 1930. Mais, en fait, l'initiative émane toujours du Parlement canadien. En 1949, il fut établi que sa décision suffisait en plusieurs domaines, notamment quant à la liste des compétences exclusives des provinces. Le statut de Westminster fait disparaître ce régime. Le seul élément de Constitution rigide qui existe au Canada est donc l'intervention du Parlement britannique en certains domaines.

Dans l'Allemagne impériale (1871) la révision est votée par les deux Chambres fédérales avec une majorité renforcée. Dans la Chambre des Etats le vote émane en réalité des gouvernements des pays, qui sont portés à défendre leur autonomie, mais la répartition des voix n'est pas faite sur un pied d'égalité. Dans le Bundesrat il y avait 58 voix pour 25 Etats représentés, 17 d'entre-eux ayant seulement une voix chacun; d'autre part la Prusse avait 17 voix. La révision était rejetée si 14 voix se prononçaient contre elle. Il n'y avait donc pas question de majorité mais discussion pour le chiffre fixé à l'avance, ceci pour protéger l'autonomie des pays, mais ceux-ci n'étaient pas protégés contre les déformations.

Aucune révision n'était donc possible malgré la Prusse, c'est-à-dire malgré son gouvernement. Etant maître d'empêcher

toute restriction nouvelle à son autonomie et possédant, d'autre part, la personnalité internationale, il se trouvait en réalité dans la situation d'un Etat confédéré et vis-à-vis des autres Etats-membres un Etat fédéré.

Cette prérogative a sombré dans la révolution de 1918, mais on pourrait concevoir une situation analogue.

Dans les autres Etats fédéraux il existe plusieurs systèmes pour que soit faite la révision :

Selon le premier système l'acceptation de la majorité des Etats-membres est nécessaire pour l'acceptation de la révision.

Aux Etats-Unis l'initiative émane soit du Congrès qui fait l'amendement (Il faut le vote des deux tiers des membres présents dans les deux chambres), soit par les deux tiers des législatures des Etats-membres. La révision est alors faite par une convention élue spécialement. (Tous les amendements d'ailleurs proviennent de l'initiative du Congrès).

Il faut ensuite que la révision soit ratifiée par les trois quarts des Etats-membres, chacun donnant son acceptation soit par sa législation soit par une convention élue exprès, mais ce dernier procédé n'a été employé qu'une seule fois pour le 21^e amendement.

C'est pourquoi la Constitution des Etats-Unis est la plus difficile à réviser; aussi n'a-t-elle adopté durant plus de cent soixante quinze ans que vingt-trois amendements dont les dix premiers ont été faits en bloc tout de suite après sa mise en vigueur.

Au Mexique Le Congrès fédéral décide et fait la révision; l'assentiment de la majorité simple des Etats-membres suffit ensuite pour ratifier la modification.

Dans l'Allemagne de 1949 La révision exige la majorité des deux tiers du Bundestag et du Bundesrat.

Enfin, on observe dans ce système que le vote de chaque Etat-membre par sa législature est normalement plus intéressé à défendre l'autonomie sur laquelle repose sa propre compétence que ne l'est souvent le corps des citoyens actifs.

2ème système : La révision subordonnée à la ratification de la majorité des Etats-membres étant représentés par les citoyens actifs. La révision faite par les deux Chambres et puis ratifiée par un référendum.

En Australie un référendum pour la décision de la révision a lieu dans un délai de 6 mois.

Le référendum doit obtenir la majorité du corps des citoyens dans la fédération (globale) et du corps électoral dans la majorité des Etats-membres ; c'est-à-dire la révision est acceptée à une double majorité.

En Suisse. La révision faite par les deux Chambres, est ensuite acceptée par un référendum ; la majorité des citoyens actifs dans l'ensemble de la Suisse et dans la plupart des cantons (le demi canton ne compte que pour une voix).

Il peut y avoir révision par l'initiative populaire (50,000 voix au départ).

La révision peut être totale ou partielle, il y a avant la révision totale renouvellement des Chambres après un référendum préparatoire.

Si une Chambre demande une révision totale et l'autre la refuse il y aura un référendum populaire.

Si la révision partielle est proposée par le peuple après le référendum préparatoire il n'y aura pas de renouvellement des Chambres.

En ces deux fédérations, la protection de l'autonomie de l'Etat-membre varie selon l'esprit des citoyens actifs dans la nation.

3ème système : par les Etats fédéraux dans lesquels la révision est faite par les deux Chambres fédérales sans participation d'un organe propre des Etats - membres.

Il n'y a pas à faire confirmer cette révision ni par le corps des citoyens actifs ni par les législatures des Etats-membres.

C'est le système du Brésil, de la République argentine de l'U.R.S.S. (art. 146), la majorité requise est des deux tiers en chaque assemblée.

En Yougoslavie, la majorité de l'effectif total suffisait selon la Constitution de 1946 (31. 1. 1949). Ce n'était pas une constitution vraiment rigide. La Constitution de 1953 l'est davantage : il faut les trois cinquièmes des votants en chaque Chambre y compris dans le Conseil des Nationalités.

Dans ce système, la garantie peut donc être faible car même la Chambre des Etats, qui est la seule forme fédérale pour la révision, peut se trouver portée à accroître son rôle au détriment de l'autonomie des Etats-membres.

4ème système: la révision peut être faite sans aucune protection juridique même indirecte pour l'autonomie des Etats-membres.

Dans l'Allemagne de 1919 il fallait un vote des deux Chambres avec majorité des deux tiers en chacune. Le Reichsrat pouvait s'y opposer, cela n'empêchait pas la révision; il y avait alors un référendum où la majorité des citoyens dans toute l'Allemagne décidait la révision sans tenir compte du corps électoral dans chaque Etat-membre. La Prusse y jouait un gros rôle.

L'Autriche avant 1934 la révision est votée par les deux Chambres. La Chambre Nationale pouvait passer outre au veto du Bundesrat, par le référendum qui suivait comme en Allemagne.

5ème système: — *Régimes Composites*.

Vénézuëla 1961 l'initiative émane soit du quart des membres d'une des deux Chambres soit du quart des législatures des Etats-membres. L'amendement est voté par les deux Chambres comme une loi, puis envoyé aux Etats-membres qui l'approuvent à une majorité des deux tiers.

Mais la révision totale est décidée par le tiers des membres du Congrès ou par une majorité absolue des législatures des Etats-membres. La révision est votée par les deux tiers du Congrès dans une séance commune et enfin un référendum où l'on ne tient compte que de la majorité des voix des citoyens actifs.

L'Inde. Le système de révision diffère suivant les parties révisées de la Constitution.

La révision concernant des matières déterminées et affectant la situation des Etats-membres dans l'Union exige l'assentiment de la majorité des Etats-membres (Catégorie A et B) donné par leurs législatures; elle doit s'ajouter au vote des deux Chambres fédérales (majorité des deux tiers) suffisant pour les autres révisions.

Malaisie 1957. La révision faite par les deux Chambres à une majorité des deux tiers, pour certaines parties de la Constitution, nécessite l'accord du Conseil des Chefs des Etats.

Etendue des pouvoirs appartenant à l'organe constituant.

En principe dans un Etat souverain un organe doit pouvoir tout faire en droit positif. Il est inconcevable qu'un organe constituant prétende imposer pour l'avenir une constitution ou tel article de la constitution car il est impossible de connaître les besoins de l'avenir, de même qu'il est impossible de garantir la perfection du texte. En effet un régime constitutionnel est un instrument, un moyen pour satisfaire les besoins.

C'est pourquoi on ne peut justifier l'intangibilité d'une Constitution car une population future serait liée par une population passée; ceci ne devant se faire.

L'organe constituant doit donc juridiquement tout faire et notamment pouvoir modifier, réviser la constitution, il ne peut pas être lié sur le fond, il ne peut pas empêcher toute modification altérante.

Si l'on prohibe une révision périodique on s'expose à des procédés extra légaux (révolution, coup d'Etat).

Cependant il faut que la procédure de révision soit suffisamment difficile pour empêcher les révisions «douteuses»; il faut toutefois que la tendance révisionniste «juste» puisse s'exercer.

Dans les Etats fédéraux la question est différente :

(1) Quelques constitutions fédérales *interdisent en effet leur propre révision quant à telle ou telle règle établie en faveur*

des Etats-membres ou la subordonnent au consentement de ces derniers sinon ils ont le droit de sécession (U.R.S.S. 1924, 1936 — Yougoslavie 1946). On en trouve une trace dans l'Empire allemand (1871) où non seulement la Prusse était bien protégée contre les révisions mais aussi les trois Etats du Sud (la Bavière, le Bade, le Wurtemberg) disposaient de «jura singularia» qui ne pouvaient être modifiées sans leur assentiment (art. 78) ou permettraient leur sécession. Il fallut la révolution de 1918 pour abolir cette situation.

Ce système est donc un système hybride, tenant en partie de l'Etat fédéral et en partie de la Confédération d'Etats.

(2) Cependant en quelques Etats fédéraux *le texte même de la Constitution déclare que celle-ci peut être modifiée sans aucune réserve*; elle ne garantit même pas la forme fédérale.

La Constitution mexicaine Art. 39 «le peuple conserve en tout temps le droit inaliénable de changer ou de modifier la forme de son gouvernement.

La Constitution argentine, Art. 1. «La nation argentine adopte pour son gouvernement la forme représentative, républicaine, fédérale telle que l'établit la présente constitution.

Art. 30 «La Constitution peut être révisée dans son ensemble et dans chacune de ses parties».

(3) Tantôt *la Constitution fédérale prétend poser des limitations au pouvoir du constituant.*

En Suisse, textes contradictoires apparemment où la Constitution peut être modifiée en entier ou en partie; cependant les articles qui suivent assurent le caractère fédéral. *L'Art 5* de la Constitution déclare que la fédération garantit «leur territoire» aux Cantons, ceci à l'encontre du constituant (garantie d'existence et non d'autonomie).

(4) *De même certaines Constitutions prescrivent des empêchements (express)* et souvent imprécis.

En Allemagne de Bonn, l'Art. 79 de la Constitution interdit de porter atteinte par révision à l'organisation de la fédération en Pays.

Aux Etats-Unis, Art. 5 : on ne peut toucher la représentation des Etats-membres au Sénat.

La Constitution Australienne Art. 128. subordonne à l'assentiment de chaque Etat (exprimé par la majorité de ses citoyens actifs) toute modification à son territoire ou aux règles concernant sa représentation au Parlement fédéral.

Nigéria Art. 4 la représentation d'une province dans les Chambres fédérales ne peut être modifiée sans accord de la législature de l'Etat-membre. Cette clause d'égale représentation garantit aussi l'existence même de chaque Etat-membre.

Brésil avant 1937 la forme démocratique fédérative est affirmée mais quelle est-elle ? de plus l'Art. 90 interdit de déposer même un projet de révision tendant à modifier les règles de la représentation d'un Etat-membre.

La situation est identique à cet égard si la Constitution reste muette ce qui est le cas habituel ; même si on la juge possible et valide, une limitation juridique à la compétence que possède en droit public interne l'organe suprême.

On a soutenu aux Etats-Unis que les limitations existent même si le texte n'en parle pas, car en 1920 un amendement à la Constitution pouvait être inconstitutionnel, s'il s'écarterait des bases essentielles de celle-ci.

Allemagne impériale l'Etat-membre a droit à l'égalité par rapport aux autres quant à l'autonomie, la révision ne peut pas faire de différence entre les Etats-membres (Jura singularia).

Pour une limitation expresse ou tacite.

Il y a des Etats fédéraux nés de la transformation d'un Etat unitaire (Brésil, Vénézuëla, U.R.S.S.) dans ce cas là il n'y a aucun pacte contractuel. L'intangibilité du régime fédéral est contraire à la Constitution.

D'autre part il y a *un Etat fédéral par alliance d'Etats-membres*, par exemple 37 sur 50 Etats, aux Etats-Unis, ont été créés par l'Etat fédéral et ici encore pas d'accord contractuel à leur propos. L'Etat fédéral n'est-il pas lié envers ces Etats-membres ? La Constitution serait non contractuelle pour l'ensemble de la Nation et contractuelle pour les premiers Etats entrés dans la Constitution.

En somme presque tous les Etats fédéraux possèdent des Constitutions vraiment difficiles à réviser et dont beaucoup ne peuvent l'être qu'avec l'accord de la majorité des Etats-membres, qui ont un réel attachement à leur autonomie. *Il semble* que cette autonomie ne pourra se trouver réduite sans impérieuse nécessité, pratique, admise dans ces Etats-membres, même si une telle modification est désirée par la majorité globale des citoyens de l'Union ou de leurs élus. *Il semble aussi* que les limitations (représentation — forme fédérale) ont une portée politique réelle pour que la nation y soit attachée. Cette portée politique est plus grande que la portée juridique.

Enfin la rigidité du texte vis-à-vis des révisions régulières est d'ailleurs une des raisons qui ont rendu si considérable l'action novatrice de l'interprétation.

II — SANCTION ET INTERPRETATION DES CONSTITUTIONS FEDERALES

Le problème de l'interprétation est simple si les textes sont clairs et si le partage des compétences pouvait se trouver tout entier dans la lettre de la Constitution. Mais le contenu d'un régime constitutionnel dont le domaine d'application est très vaste, ne peut se trouver uniquement dans la lettre d'un texte souvent assez court et dont les auteurs n'ont pu prévoir tous les cas où il y aurait lieu d'application.

Même si le texte est bien rédigé il y aura toujours *plusieurs sens possibles*; de plus on emploie *des termes qui ne sont pas déterminés*. Ce texte devra donc fréquemment être complété par des interprétations visant de tels cas d'espèce.

De même il est bien entendu qu'une règle n'est totalement juridique que si elle prévoit une *sanction*. Il est réalisable qu'un organe soit *compétent pour faire respecter les règles constitutionnelles* par les autres organes ou *empêcher l'application de lois* qui lui sont contraires. Le problème peut être difficile à résoudre pour les règles qui visent les organes supérieurs d'une fédération. Le danger est que ces organes violent la Constitution; on ne peut pas garder le gardien, on ne peut pas superposer indéfiniment les contrôles et les sanctions. Il faut donc peser les risques.

Ainsi se pose une question essentielle : à quel régime juridique sont soumises et comment s'exercent en fait la sanction et l'interprétation des règles qui figurent dans le texte écrit de la Constitution base de la fédération ?

Les moyens d'assurer la sanction des constitutions fédérales vis-à-vis des Etats-membres peuvent être établis par elles expressément. Ils peuvent aussi se déduire des textes.

Ces moyens sont:

1 — *L'exécution forcée* dont les procédés peuvent varier depuis les mesures économiques jusqu'à l'intervention armée. L'efficacité de ce moyen de sanction dépend nécessairement d'un rapport de forces. Cependant l'exécution forcée est une mesure très grave et susceptible d'entraîner des crises majeures, pour ce, n'étant qu'un remède ultime rarement appliqué. Encore faudrait-il tenir compte, aujourd'hui plus qu'autrefois des moyens de pression économique.

Plusieurs Constitutions prévoient formellement l'exécution forcée ; c'est tantôt l'organe législatif fédéral, tantôt le gouvernement qui peut décider d'y recourir.

— Dans l'Empire allemand l'exécution forcée devait être décidée par (le Bundesrat) formé des représentants des gouvernements d'Etats-membres.

— Elle relevait dans la république allemande de 1919 du (Président du Reich).

Dans les deux cas l'intervention armée était possible contre l'Etat-membre qui n'exécutait pas ses obligations constitutionnelles.

— *La répression pénale*: Ce moyen considéré depuis comme rentrant dans le droit positif d'un Etat fédéral, s'appuie sur la règle expresse qui fait de la Constitution fédérale «la loi suprême du pays» primant comme telle les constitutions et les lois des Etats-membres.

Selon cette doctrine les organes d'un Etat-membre doivent respecter les limites apportées à leurs pouvoirs par la Constitution fédérale ; quand ils s'insurgent contre celle-ci, ils agissent comme de simples citoyens sans compétence juridique et leurs actes inconstitutionnels sont sans valeur ni effets et ne créent d'obligation pour personne.

La Constitution mexicaine (art. 108) établit la responsabilité pénale des organes d'Etat-membre «pour violation de la Constitution et des lois fédérales».

De plus quand des citoyens d'un Etat-membre (simples particuliers ou associés en groupement de pur fait) se livrent à des agissements matériels et font obstacle par la violence à l'exécution des lois et des autres décisions de l'autorité fédérale, les organes et agents fédéraux possèdent des pouvoirs envers les individus et ils peuvent agir par la répression pénale et la force armée.

3 — *La nullité des actes contraires faits* par les organes d'Etat-membre ; c'est la sanction juridique normale mais la portée de la reconnaissance de la nullité diffère :

1er système annulation totale (erga omnes) de la loi faite par l'organe de contrôle soit d'office soit sur recours. Le texte annulé est inapplicable.

Un tel système est le plus décisif et logique car la loi est annulée à l'égard de tous. Cet organe de contrôle a donc des pouvoirs larges et forts (Veto).

2ème système. L'organe de contrôle reconnaît l'inconstitutionnalité de la loi mais il ne l'annule pas ; il refuse seulement de l'appliquer ou de la sanctionner dans le litige qui lui est soumis.

Enfin, il est important d'exposer à cet égard les différents systèmes d'interprétation, les moyens et le recrutement des

organes qui exercent le contrôle de la constitutionnalité des lois dans l'Etat fédéral.

(a) LES SYSTEMES D'INTERPRETATION

Lorsqu'un texte est susceptible de plusieurs interprétations juridiquement correctes, il convient de choisir entre elles d'après leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, sur le plan des effets pratiques probables des rapports des intérêts communs à l'ensemble de la fédération et aussi de ceux des Etats-membres même minoritaires au sein de l'Union.

Pour une Constitution formelle brève (toujours) et souvent difficile à réviser, le silence sur certains points, créant un trop grand désaccord, oblige à les interpréter.

En premier lieu l'interprétation sera faite par celui qui applique la règle ; ensuite, le cas échéant, par l'organe de sanction qui fixe le sens dans le cas contesté. L'ensemble des jurisprudences superposées au texte écrit forme une Constitution secondaire de Droit positif et en pratique c'est elle qui formera la vraie règle de Droit positif (pour cela les Anglo-Saxons insistent sur le rôle du juge).

Or il est rare que l'on puisse confier l'interprétation de la loi à celui qui l'a posée ; il est impossible d'interpréter les lois pour des milliers de procès (le législateur ne peut les contrôler efficacement).

1 — *L'interprétation par un organe politique*

Un organe présentant un caractère nettement politique n'est ni préparé ni porté à remplir une telle tâche d'une façon impartiale, objective, sous un angle essentiellement juridique. Si cet organe compétent pour l'interprétation définitive de la Constitution est l'un des organes politiques supérieurs de la fédération (le plus souvent son organe législatif) il ne sera guère porté à la réserve quand il s'agira de dire jusqu'où va sa propre compétence, car un tel organe peut être animé selon sa composition de tendances foncièrement centralistes ou au contraire très particularistes ou peut-être dans les circonstances suivrait-il tour à tour ces deux orientations opposées (le Bundesrat de l'Empire).

Cependant des Constitutions fédérales abandonnent le soin de leur interprétation définitive au législateur ordinaire ainsi rendu maître de délimiter ses propres compétences. Aucun organe ne peut contrôler la constitutionnalité des lois fédérales et c'est en outre l'auteur de celles-ci qui exerce le même contrôle sur les lois d'Etats-membres. Tel est le régime actuel de la Suisse, de l'U.R.S.S., de la Yougoslavie.

Quand ces divers *parlements fédéraux* interprètent les règles constitutionnelles relatives au partage des compétences, le contenu de l'autonomie de chaque Etat-membre est assuré par la Constitution fédérale, réserve faite pour la Suisse de ce que l'initiative populaire peut y provoquer une révision constitutionnelle et peut même désapprouver une interprétation contraire à l'autonomie des cantons.

2 — L'interprétation par un corps *«conservateur de la Constitution ou gardien du Pacte fondamental.»*

Dans d'autres Etats fédéraux, parfois il n'a pas été jugé suffisant de laisser à la bonne foi des organes politiques communs la protection de l'autonomie des Etats-membres contre le danger d'interprétations erronées et tendancieuses. On a même estimé — sans doute avec raison — qu'il ne suffisait pas de confier ce soin à un organe politique autre que le législateur ordinaire, par exemple à un corps conservateur de la constitution ou gardien du pacte fondamental comme le Sénat français de l'an VIII ou de 1852.

3 — *L'interprétation par un organisme juridictionnel.*

Celui-ci, indépendant en droit de tous les autres organes, a pour rôle officiel d'interpréter la Constitution sous un angle essentiellement juridique et non de faire prévaloir les préférences politiques de ses membres ou celles d'un parti. Les risques d'une interprétation partielle et tendancieuse seront du moins beaucoup plus réduits qu'avec un corps d'hommes politiques.

Il est nécessaire que les actes (même les lois) fédéraux aussi bien que des Etats-membres soient, quant à leur conformité avec la Constitution fédérale, l'objet d'un contrôle efficace exercé par des organes juridictionnels.

C — LE CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS
DANS LES ETATS FEDERAUX

Il convient pour qu'il y ait fédéralisme effectif qu'un organe si important, qui donnera l'interprétation définitive de la Constitution fédérale, soit différent du législateur ordinaire ou du gouvernement fédéral. Il faut qu'il ne soit pas dominé par des vues politiques, par exemple par un esprit systématiquement centraliste ou particulariste. Aussi l'impartialité sera mieux assurée (relativement du moins) si l'organe de contrôle est composé de juges.

Cependant en U.R.S.S., en Yougoslavie, en Suisse, il n'existe pas de contrôle de constitutionnalité des lois fédérales. Quant au même contrôle vis-à-vis des lois d'Etats-membres, il est assumé par le législateur fédéral.

— En Suisse, il existe un tribunal fédéral mais son rôle en cette matière se réduit à faire respecter par les législateurs cantonaux les droits constitutionnels des citoyens, sans comporter un contrôle de validité sur les actes du législateur ou du gouvernement fédéral.

— La Constitution allemande de 1919 (Weimar) prévoyait une haute cour de justice, mais cette cour ne fut pas créée. Toutefois, le Reichsgericht, tribunal fédéral, était compétent pour contrôler la validité des lois des pays.

Mais dans les autres Etats fédéraux actuels, un organe juridictionnel est chargé du contrôle de la constitutionnalité qui fonctionne selon plusieurs systèmes. En fait, le rôle soit *exclusif*, soit *essentiel* appartient en cette matière à une Cour suprême ou à une Cour constitutionnelle qui, directement ou sur recours contre les jugements d'autres tribunaux, peut soit annuler (*erga omnes*) les lois inconstitutionnelles attaquées, soit les nullifier c'est-à-dire paralyser leur exécution.

1 — *Le système de l'annulation erga omnes*

Le plus simple, le plus radical, est peu usité : une Cour unique annule de façon absolue et définitive l'acte (loi ou autre) contraire à la Constitution fédérale et le prive de toute existence juridique. Les textes décident si cette Cour peut être saisie

par tout citoyen ou seulement par des autorités publiques déterminées.

Ce système existe en *Autriche, Allemagne, Vénézuëla* (dans ce dernier c'est le seul système qui existe, mais dans les deux autres les deux systèmes coexistent).

Vénézuëla Un système ancien est maintenu par la Constitution actuelle; il existe un tribunal qui annule les lois ou parties de lois inconstitutionnelles (fédérales ou d'Etats-membres). Cette Cour suprême de justice statue aussi au fond sur les litiges entre les Etats-membres et municipalités, entre deux Etats-membres et entre Etat-membre et l'Etat fédéral.

Autriche La Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche reçoit les recours contre les lois d'un pays intentés par l'Etat fédéral, contre les lois fédérales ou d'un Etat-membre intentés par les citoyens.

Allemagne (système actuel), La Constitution a été préparée par Conseil parlementaire après un rapport établi par une commission. Dans celui-ci on proposait une juridiction indépendante pour protéger l'autonomie des (landers) Etats; on voulait aussi adopter une Cour adaptant la Constitution aux besoins politiques. Finalement on arriva à un compromis: la Cour est composée de politiques et de juristes.

La Constitution (art. 93 et art. 94) prévoit cette Cour. La loi fédérale ordinaire peut étendre la compétence de la Cour pour qu'elle puisse contrôler le fonctionnement de l'Etat-membre.

(1) *De plus le gouvernement fédéral* ou le gouvernement d'un pays ou *le tiers des membres* du Bundestag *peuvent demander recours quant à la contradiction des lois d'Etat-membre avec les règles fédérales* (erga omnes).

Mais le tribunal fédéral a le droit *de conserver une partie* et non d'admettre toute l'annulation; il peut même suspendre *l'exécution* de l'acte attaqué tant qu'il n'a pas statué sur le fond.

(2) Il peut élargir *le grief d'inconstitutionnalité* à propos de la loi attaquée et la *nullifier en totalité en partie* pour violation des principes juridiques qui se dégagent de la Constitution (son esprit).

(3) Dans ce système, le tribunal constitutionnel fédéral peut *annuler une loi* d'un Etat-membre comme contraire à une règle fédérale; il peut même nullifier une *loi fédérale*.

(4) Cette question de la constitutionnalité *ne peut être posée devant un autre tribunal et l'arrêt* du tribunal a force de loi et lie tous les autres tribunaux.

(5) Le tribunal constitutionnel fédéral *a compétence pour le recours* dit inconstitutionnel pour toute personne *physique et morale*. Il interprète la Constitution en cas de conflit sur l'étendue des compétences d'un organe fédéral.

(6) *Rôle consultatif*. Il donne *des avis* sur une question précise de Droit Constitutionnel formulée par le gouvernement ou les assemblées fédérales.

Il faut signaler ici que ce tribunal n'est pas un tribunal suprême pour les tribunaux judiciaires.

2 — *Le Contrôle à titre incident*

Ce système est le plus courant dans les autres Etats fédéraux : le juge appelé, au cours d'un litige, à appliquer une loi ou un autre acte dont la constitutionnalité se trouve contestée recherche si ce grief est fondé; pour cela, il interprète la constitution lorsque c'est nécessaire. Si l'acte en cause la contredit, même indirectement (par exemple à travers une loi fédérale valide) le juge n'annule pas l'acte, mais il refuse de l'appliquer ou de le sanctionner dans ce litige qui lui est soumis. Selon les régimes, ce contrôle de constitutionnalité est ouvert à tous les tribunaux, *fédéraux* et *d'Etat-membre*, et peut être appliqué soit par la Cour placée au sommet de la *hiérarchie judiciaire* et saisie comme telle de recours, soit par une *Cour spéciale* qui se borne à résoudre de telles questions. En cette seconde hypothèse ou bien la Cour tranche elle-même le litige au fond, ou bien elle donne seulement, à la demande du tribunal saisi, l'interprétation du texte constitutionnel.

Dans les Etats anglo-saxons où existe un contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, le juge peut aussi, en ce domaine comme dans les autres, interdire par un «write» aux agents

administratifs, sur la demande d'un justiciable, d'appliquer un acte sans valeur juridique. La loi inconstitutionnelle peut être privée d'effet par cette mesure préventive. Ce système trouve aussi son application au *Mexique* (procédure d'amparo) et dans *l'Inde*, pour la protection des droits individuels et des libertés.

Le refus d'appliquer une loi dans un cas d'espèce rentre donc dans le pouvoir et même dans le devoir du juge, car le rôle de celui-ci est de faire respecter tout le droit positif y compris la hiérarchie des règles juridiques et des organes dans une collectivité publique.

Enfin, on peut observer qu'un tel contrôle vise normalement à faire respecter les règles constitutionnelles concernant tout aspect du fonctionnement interne et des rapports mutuels des organes communs, les libertés et les droits privés aussi bien que celles dont dépendent le partage des compétences et l'autonomie des Etats-membres.

En fait, le rôle soit exclusif soit essentiel appartient en cette matière (à une Cour suprême ou une Cour constitutionnelle), les juges de ces tribunaux sont nommés par le législateur ou le gouvernement fédéral mais avec des garanties d'indépendance.

3 — *Conditions de recrutement des Organes de Contrôle (Composition des Cours)*

Il existe sous ce rapport bien de différences entre les Etats fédéraux.

1 — *L'élection à temps par un corps politique.*

Selon quelques-unes des constitutions fédérales, les membres de la Cour suprême sont élus pour un temps fixé — et peuvent être réélus — par les assemblées politiques.

En Suisse les membres du tribunal fédéral sont élus pour 6 ans par les deux Chambres réunies, sans demander aucune condition d'aptitude juridique. Ce système peut mettre le

tribunal sous le contrôle d'une majorité politique et même la réélection des juges peut être indéterminée.

Vénézuela il y a un système identique, le juge est élu pour 9 ans par le Congrès et le renouvellement par le tiers.

Allemagne de l'Ouest selon l'article 94 de la Constitution les membres du tribunal fédéral sont élus par moitié par chacune des deux Chambres, au Bundestag à majorité des trois quarts et au Bundesrat à majorité des 2/3.

Le tribunal est divisé en deux Chambres (Sénats) dans chacune il y a 12 membres; 4 élus à vie qui sont pris parmi les juges fédéraux, les autres huit élus pour huit ans ne sont pas choisis dans une catégorie déterminée. On peut observer que ce caractère est hybride et les juges sont politiques.

L'Assemblée plénière du tribunal donne les affaires à l'une ou à l'autre des deux Chambres (Sénats) et cette assemblée se réunit pour établir l'unité de jurisprudence entre les deux (Sénats).

2 — L'élection ou la nomination en principe à vie.

En d'autres Etats fédéraux les juges sont en principe élus ou nommés à vie ou jusqu'à une limite d'âge; mais parfois ils peuvent être révoqués sur un vote des assemblées parlementaires, émis à la majorité simple (dans *l'Inde* majorité des deux tiers) et sans restriction quant aux motifs.

Au Canada et en Australie la faculté qu'ont les deux Chambres de provoquer, par une requête conjointe au Gouvernement, la révocation des juges fédéraux n'est pas utilisée à des fins politiques.

En général c'est le Chef de l'organe exécutif qui désigne les juges fédéraux: *Nigéria, Malaisie, Etats-Unis* (approbation du Sénat), *Brésil, Argentine, Mexique et Autriche*.

Il y a aussi la question de capacités proposées, par exemple la connaissance juridique :

Mexique : doit avoir 35 ans et diplôme d'avocat.

Argentine : doit avoir 30 ans, avocat, argentin par naissance et 10 ans de profession.

aux *Etats-Unis* : aucune condition juridique.

Si l'on veut vraiment obtenir une cour impartiale et décidée à faire prévaloir dans l'accomplissement de sa tâche le point de vue juridique, il faut que la Constitution fixe expressément toutes les règles essentielles concernant cette juridiction, y compris le *nombre des juges* et son *régime* interne et son *activité* aux atteintes du législateur ordinaire.

Il est nécessaire que ces juges *aient la garantie* constitutionnelle *d'une protection* non pas absolue mais solide contre une révocation ou des sanctions quelconques, même déguisées; ils doivent être *inamovibles* sous la réserve de la *limite d'âge*.

Enfin, il convient de rechercher un procédé de recrutement qui réduise au minimum le danger des choix dominés par le *favoritisme*, par les *préoccupations partisans* ou par le *désir d'obtenir une Cour acquise* à priori à telle tendance politique ou économique.

Cependant en des Etats fédéraux où les juges, une fois nommés ou élus sont assurés par leur statut ou par les usages d'une parfaite indépendance, le facteur politique joue un rôle variable dans leur choix.

Aux Etats Unis où ils sont nommés à vie par le président de l'Union avec l'assentiment du Sénat, il est rare qu'il en soit choisi dans le parti opposé à celui du président et il est arrivé que le Sénat ne donne son accord à une désignation qu'après avoir longuement enquêté sur l'orientation prêtée à l'intéressé.

D'autre part, des juges de la Cour suprême ont été *choisis* parmi des juristes qui étaient aussi des hommes politiques militants et le Président des Etats-Unis a fait *nommer à plusieurs reprises* tel de ses ministres surtout son attorney général (ministre de la justice).

Un ancien Président des Etats Unis M. *Taft* fut à la tête de la Cour suprême de 1921 à 1930. Enfin les juges fédéraux ne peuvent être destitués que par le *Sénat à une* majorité des deux tiers, sur accusation intentée par la *Chambre des représentants*, la seule tentative d'exclusion visant un juge de la Cour suprême remonte à 1803-1805 et elle échoua.

Enfin on peut se demander si le caractère de constitution écrite, la difficulté fréquente d'une *révision directe*, la participation des Etats membres à *cette opération*, l'interprétation des *règles constitutionnelles*, le contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par un organisme juridictionnel suffisent-ils à garantir efficacement la protection de l'autonomie des Etats-membres.

En somme on peut observer que le cadre juridique de l'Etat fédéral subsiste, mais ne correspond plus guère à son contenu même proprement juridique et à l'esprit qui anime la vie politique.

Certains auteurs vont jusqu'à dire que l'Etat fédéral n'est qu'une forme de transition. Il s'est produit un déclin du fédéralisme au sein des Etats fédéraux. Il ne faut pas demander à un cadre juridique plus qu'il ne peut nous donner car dans une institution politique il ne faut pas s'en tenir uniquement au facteur juridique, il faut envisager aussi les facteurs politiques existants et leurs transformations acquises ou éventuelles.

Avant de conclure, il sera utile d'exposer de façon générale le rôle de la Cour Suprême aux Etats-Unis, qui peut nous indiquer clairement l'importance de ces questions posées par l'interprétation.

LA COUR SUPREME ET LE «NEW DEAL»

La Cour suprême a joué aux Etats-Unis un rôle considérable. Elle ne fit d'ailleurs là qu'étendre très sensiblement une politique jurisprudentielle qui transformait le contenu du régime constitutionnel au profit des compétences fédérales et au détriment de l'autonomie des Etats-membres.

On a pu qualifier *J. Marshall (1800-1835)* de deuxième fondateur de la Constitution. Il a inspiré une interprétation tendant à élargir la compétence fédérale.

Puis *Taney (1836-1864)* a manifesté au contraire une tendance à défendre les droits des Etats. (La Cour déclara en 1842, dans l'arrêt *Prigg v. Pennsylvanie*, l'inconstitutionnalité de la loi de Pennsylvanie qui interdisait la restitution). En la fameuse

affaire *Dred Scott* de 1857 concernant la fuite d'un esclave, elle conteste le «compromis de Missouri».

La Cour suprême admit dès *les dernières années du XIX* siècle la pratique dite de *la législation couverte* : Le Congrès fédéral use d'un pouvoir qui lui appartient mais il s'en sert pour atteindre un autre but. Il emploie par exemple son pouvoir fiscal à tuer — par des taxes prohibitives — la fabrication et le commerce d'un produit jugé nocif, bien que ceci relève normalement de la compétence des Etats-membres, mais surtout il envahit cette compétence soit grâce à son pouvoir de régler le commerce entre Etats-membres ou avec l'étranger soit en employant le pouvoir pour régler le déplacement des personnes.

En 1920 la Cour suprême admit que l'autorité fédérale pouvait conclure un traité international sur une matière laissée par la Constitution dans la compétence exclusive des Etats-membres et assurer ensuite l'exécution de ce traité par des lois (l'arrêt *Missouri v. Holland*).

Mais le partage des compétences fut surtout bouleversé quand apparut la législation du «New Deal», votée par la majorité démocrate du Congrès, inspirée par le Président Franklin Roosevelt et destinée à combattre la crise économique qui sévissait depuis 1929.

A partir de 1932 le Congrès a promulgué des lois qui autorisaient des administrations fédérales à intervenir, pour régir même, en beaucoup de matières la production et la distribution au sein d'un Etat-membre. Mais en 1935 et 1936 la Cour suprême déclara inconstitutionnels et nullifia plusieurs de ces lois et de ces règlements souvent intitulés «Codes», et nia que le pouvoir de régir «l'interstate commerce» permit d'atteindre soit la production des choses sur lesquelles portait ce commerce soit la distribution au sein de l'Etat-membre où elles étaient transportées. Au sujet de la jurisprudence de la Cour suprême du 27 mai 1935 (*Schechter Poultry Co. v. U.S.*) le juge Cardozzo déclara que la prétention du Gouvernement «supprimerait la distinction entre ce qui est national et ce qui est local dans les activités du commerce».

Il en résulta une campagne contre la Cour. Des projets visaient à exclure de son contrôle une partie des lois.

Mais en 1937 (réélection de M. Roosevelt) un des neuf juges changea sa position et par cinq voix contre quatre la Cour émit des arrêts en un sens inverse. Ensuite, modifiée en sa composition par le remplacement de juges décédés ou démissionnaires, elle admit des extensions encore plus grandes (unanimité en plusieurs arrêts dès 1941), si bien qu'en dix ans la compétence fédérale a reçu un accroissement considérable. Elle s'étend sur toute matière qui influe même indirectement sur le commerce entre Etats.

Quelle que puisse être l'opportunité nationale de cette évolution, cette jurisprudence altère souvent le sens correct de la Constitution.

La Cour suprême a ainsi laissé le Congrès et l'administration fédérale priver les Etats-membres de la plus grande partie de leur autonomie dans les matières que comprend l'activité économique, soit en liant cette activité locale avec l'économie nationale, soit en appliquant la notion d'emergency ou péril grave en ce sens.

L'arrêt U.S. v. Appalachian Electric Power Co. (1940).

Dans cet arrêt la Cour suprême ne se borne pas à étendre la compétence d'utiliser les cours d'eau navigables parcourant plusieurs Etats-membres aux usages autres que la navigation: irrigation, emploi de l'énergie hydraulique etc. Deux juges seulement furent d'avis contraire mais quarante-et-un Etats-membres sur quarante-huit étaient intervenus pour appuyer le recours de la compagnie à laquelle l'autorité fédérale interdisait d'entreprendre des travaux sur ce cours d'eau.

L'arrêt Wickard v. Filburn (1942) — La même année solution analogue quant à la taxation du prix du lait vendu à l'intérieur d'un Etat-membre (*U.S. v. Wrightwood Dairy Co.*).

En 1942 encore l'arrêt *Kirschbaum v. Walling* montre cet esprit: dès lors que des industriels et des commerçants sont mêlés à l'«interstate commerce», le propriétaire qui leur loue un

immeuble pour leurs bureaux y est mêlé aussi, et par conséquent la loi fédérale peut régir ses rapports avec ses employés.

En 1949 malgré une atténuation relative des tendances centralistes de la Cour suprême (*l'arrêt Hood and sons v. Du Mond*) on a estimé en l'absence de loi fédérale qu'un Etat-membre ne peut régir la distribution du lait dans un but purement économique (pour empêcher les abus de concurrence, l'accroissement des frais etc.), il ne le pourrait que dans un but de police stricto sensu.

Ainsi le contenu du partage des compétences s'est trouvé profondément transformé avant même que la seconde guerre mondiale l'ait entraîné.

Cette brève étude de l'interprétation constitutionnelle pratiquée aux Etats-Unis montre comment une interprétation tendancieuse résolument orientée vers un but politique déterminé, peut être un procédé plus utilisable et aussi efficace que la révision de la Constitution ou du Pacte pour transformer le régime effectif d'une fédération même à l'encontre de l'esprit dans lequel elle s'est créée.

CONCLUSION

Toute fédération dans l'acceptation correcte de ce terme exige nécessairement un régime juridique, suppose en effet une répartition des matières: d'une part celles que chaque Etat-membre fédéré demeure maître de régir d'après son intérêt propre tel que le voient ses organes propres; d'autre part celles qui sont soumises au pouvoir de décision de l'organe commun.

La répartition des compétences, entre organes de la fédération et organes propres des collectivités fédérées peut varier sensiblement. L'un ou l'autre des deux domaines peut être prédominant par son étendue ou son importance ou se réduire progressivement. Toutefois la compétence exclusive des Etats-membres fédérés doit demeurer large et importante pour que subsistent l'esprit et le contenu politique du fédéralisme.

Associer la diversité et l'unité, supprimer la pleine indépendance des parties sans les fondre en une collectivité complètement intégrée, assurer la co-existence de ces deux catégories d'intérêts, telle est la raison d'être du fédéralisme.

Les fédérations peuvent comporter de très grandes différences dans leurs régimes juridiques. La première division fondamentale à établir parmi elles, celle qui distingue l'Etat fédéral et la Confédération d'Etats, où dans cette dernière chaque Etat demeure tel, non seulement en titre mais encore en réalité. La distinction entre ces deux formes d'alliance; c'est toutefois celle qui concerne le régime juridique selon lequel peut être modifié le pacte ou constitution.

La différence est moins tranchée entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire décentralisé. Dans les deux types, des collectivités publiques (Etats-membres dans le premier; provinces, régions, départements, etc. dans le second) jouissent au sein d'une collectivité plus vaste et selon le droit positif de celle-ci d'une autonomie partielle. La différence juridique n'est pas dans la plus ou moins grande étendue de cette autonomie, elle réside, pour les collectivités internes de l'Etat unitaire décentralisé sur la loi ordinaire de cet Etat, loi qui peut toujours l'abolir ou le modifier, tandis qu'elle dépend, pour l'Etat-membre, d'une constitution fédérale rigide.

La chose, évidemment, ne peut être confondue avec les fédérations de collectivités privées (associations, syndicats, etc.) qui présentent, avec celles en question, diverses analogies pouvant justifier l'emploi du même titre. Mais ces deux regroupements (Confédération d'Etats et Etat Fédéral) sont séparés par telles différences de nature tenant à ce que dans l'un seulement se trouve la puissance publique.

Cette recherche sur le type fédéral vise à exposer ses traits fondamentaux qui ont servi à mettre en lumière qu'il forge une conception de l'organisation politique.

Les associations d'Etats se divisent en organisations qui ont la substance politique d'un ensemble d'Etats et en organisations dotées d'une vie unitaire efficace capable d'élaborer une politique commune authentique et permanente.

Mais quel que soit le contenu du pacte ou de la constitution, une nation se trouve perdue dans l'inconnu quand elle entre dans un Etat fédéral dont le régime juridique peut être modifié malgré elle, malgré tous ses organes et tous ses citoyens actifs.

Enfin l'unification du genre humain ne pourrait se maintenir que sur la base de la liberté et de la justice, c'est-à-dire dans un ordre fédéral et non pas dans un ordre impérial.

BIBLIOGRAPHIE

En langue arabe:

- Dr. EL CHAFEI MOHAMMED BECHIR: De la théorie de la fédération entre Etats et ses applications aux Etats Arabes. 1963.
- Dr. AHMAD SOUELAM EL EMARY: Des normes des systèmes fédératifs. 1961.
- Dr. BOUTROS BOUTROS GHALI et Dr. KHAIG ISSA : Principes des Sciences Politiques. 1963.
- Dr. SAROIT BADAOUI : Les systèmes Politiques. (Première partie: Théorie générales des systèmes Politiques). 1964.
- Dr. ABDALLAH EL ARABI : Etudes des Systèmes Constitutionnels. 1956.
- Dr. ALY SADEK ABOU HEIF : Le droit International Publié. 1961.
- Dr. OSMAN KHALIL : «De l'union et de la fédération» revue: «AL MOHAMAH» 39ème année — 9 Mai 1959 — page 1252 et suivantes.
- Dr. MOHAMED HAFEZ GHANEM : — Principes de droit International publié — 1961.
- Cours sur les communautés Internationales et Régionales, 1958.
- Nouvelles Normes de droit International Publié — 1954.
- Dr. MOHAMED TALAAT EL GHONEIMI : Cours sur les Organisations Internationales et les Organismes régionaux — 1961/62.
- Dr. MOHAMED KAMEL HEILA : Des Systèmes Politiques: L'Etat et le Gouvernement — 1967.

En langues française et anglaise:

- ALBERTINI, MARIO : Qu'est-ce que le Fédéralisme ? (Préface de M. Georges VEDEL), 1963.
- BURDEAU, GEORGES : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris 1957.
- BUTLER, N. MURRAY : Les Etats-Unis d'Amérique, 1955.
- DIETZE, GOTTFRIED : The Federalist. A Classic on Federalism and Free Government. Baltimore 1960.
- DURAND, CHARLES : — Les Etats Fédéraux, Paris, 1930.
— Confédération d'Etats et Etat Fédéral, 1955. — De l'Etat Fédéral à l'Etat Unitaire décentralisé, article dans l'évolution du Droit Public, études en l'honneur de Mestre, Paris 1956.
- DUVERGER, MAURICE : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Paris 1961.
- LE FUR : Etat Fédéral et Confédérations d'Etat.
- HAMILTON and OTHERS: The Federalist or the new Constitution, Oxford, 1946.
- MOUSCKELLI, M. : La Théorie du Fédéralisme in «La Technique et les Principes du Droit Public, Paris 1950. — La Notion juridique de l'Etat Fédéral, 1931.
- OPPENHEIM, L. : International Law, London 1947.
- PEASLEE, A. J. : Constitutions of Nations, 3 Vol., Netherlands, 1956.
- PINTO, R.: La Cour Suprême et le New Deal, 1938. — La Crise de l'Etat aux Etats-Unis, 1951.
- ROUSSEAU, CHARLES : Droit International Public, Paris, 1953.
- SIGMANN, JEAN : Les Applications du Fédéralisme en Allemagne spécialement depuis 1945, in «Le Fédéralisme» Paris 1956.
- TUNC, ANDRE : Les Etats-Unis, Paris 1959.

- WHEARE, K. C. : Fédéral Government, London, 1953. — The Statute of Westminster and Dominion Status, 1948.
- WHITE, LEONARD D. : The States and The Nation, Louisiana State University, 1953.
- *Le Fédéralisme*, ouvrage émané du Centres d'Etudes Supérieures spécialisées de Nice 1956.
- *Record of the Federal Convention of 1788* publié par Max Frand, N. Haven, 1911.