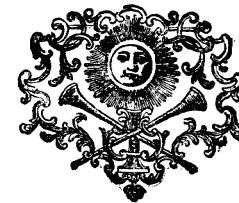


LE FEDERALISTE

revue de politique

*Espérer le maintien de l'harmonie parmi
plusieurs Etats indépendants et voisins
ce serait perdre de vue le cours uniforme
des événements humains et aller contre
l'expérience des siècles.*

Hamilton, The Federalist



VI^e ANNEE, NUMERO 34, DECEMBRE 1964

LE FEDERALISTE

revue de politique

Directeur: Mario Albertini

Le Fédéraliste est la revue d'un groupe de militants du Mouvement Fédéraliste Européen. Sa base théorique particulière est la démystification de la justification idéologique des Etats souverains (la nation). Sa base pratique actuelle est la tentative de déplacer la lutte politique des domaines nationaux au champ supranational. *Le Fédéraliste* se propose d'étudier le sens du cours de l'histoire, les aspects du processus du pouvoir, la situation des cadres conceptuels de la connaissance politique, dans le but de rendre possible une action politique autonome. *Le Fédéraliste* a été publié pendant trois ans en italien. Pour ne pas limiter ses lecteurs aux seuls Italiens et pour tenir la promesse faite dès le départ, il paraît maintenant en français et compte paraître plus tard en anglais. Il vit grâce aux abonnements et à la publicité. A la fin de chaque année est publié le bilan.



Quatre numéros par an

Le numéro F. 5 - L. 600 Abonnement de soutien F. 35 - L. 5000.
Abonnement F. 15 - L. 2000 Abonnement méritoire F. 70 - L. 10000.

Direction et Administration: Corso Cavour 16, Pavia - CCP. n. 3/38688.
Rédaction milanaise: Viale Majno 20, Milano. *Rédaction lyonnaise:*
B. Lesfargues, 22, rue des Essarts, Bron (Rhône) - CCP. n. 5654-32, Lyon.

Qu'est-ce que le droit communautaire?

ANDREA CHITI-BATELLI

TABLE DES MATIERES *

ANDREA CHITI-BATELLI, *Qu'est-ce que le droit communautaire?* p. 151

SERGIO PISTONE, *Les classiques du fédéralisme: Ludwig Dehio* » 171

FICHES

Le Pacte Atlantique et l'O.T.A.N. » 206

LES LIVRES

ERNST MAJONICA, *Deutsche Aussenpolitik. Probleme und Entscheidungen.*

WERNER VON LOJEWSKI, *Bonn am Wendepunkt. Die Krise der deutschen Aussenpolitik. Analyse und Bilanz* (s. p.) » 213

Table des matières de la VI^e année (1964) » 219

(*) Pour des causes indépendantes de notre volonté ce numéro, qui aurait dû paraître en décembre 1964, n'a pu être rédigé qu'en 1966. C'est pourquoi on y trouve des références à des événements qui se sont déroulés en 1965, ainsi que des comptes-rendus de livres parus en 1965.

1. - Il y a quelques années, Herbert Lüthy se demandait si la philosophie qui est à la base du Marché commun — et d'après laquelle l'union économique devrait nécessairement entraîner l'union politique de l'Europe — n'était pas la forme la plus vulgaire et grossière du marxisme; et il aurait pu ajouter que cette philosophie n'avait même pas le mérite d'être le fruit d'un choix conscient, car elle n'est en réalité que la conséquence d'un mauvais compromis entre les exigences impérieuses d'une européanisation croissante de l'économie et le désir des classes dirigeantes de nos pays de garder dans leurs mains la plus grande partie de leur pouvoir. Le Conseil des Ministres de la C.E.E. — ou de la C.E.C.A., ou de la C.E.E.A. — organe formellement communautaire, mais en réalité intergouvernemental, et tacitement destiné, malgré tous les textes et indépendamment de tous les de Gaulle, à respecter toujours le principe non communautaire de l'unanimité, en est la preuve manifeste (1).

(1) Que le Conseil des Ministres, même dans l'esprit de nos *founding fathers*, devra pratiquement toujours respecter le droit de veto a été reconnu, et de la façon la plus explicite, par G. MARTINO lui-même (« De Gaulle e l'Europa », dans le quotidien *La Nazione* de Florence, 6 nov. 1965): « L'hypothèse que l'on puisse faire usage de cette règle (votation à majorité dans le Conseil des Ministres des Communautés) doit être considérée comme pratiquement impossible (*in concreto non realizzabile*). Le principe du compromis devra garder toute sa valeur; et en fin de compte les délibérations du Conseil seront toujours adoptées à l'unanimité ». Voilà quel est l'« esprit communautaire » qui s'oppose au « nationalisme gaulliste ». Il est vrai que M. Martino, d'accord avec le professeur Brugmans, pense que malgré cela le principe de la majorité, inscrit dans les Traités, pourrait garder quand même une certaine efficacité réelle, celle d'un *deterrent* juridique, d'une menace en dernier ressort contre un Etat décidé à ne pas respecter tel ou tel accord communautaire. Mais c'est un argument trop faible et trop tautologique pour être pris au sérieux. La valeur du *deterrent* — nucléaire ou juridique — réside uniquement dans la « crédibilité »

Cette interprétation du "supranational" que nous avons nous-mêmes développée autrefois et qui a été consacrée depuis dans un remarquable essai de Rosenstiel, nous fournit la meilleure explication — essentiellement politique — de la crise que le Marché commun traverse dans la deuxième moitié de 1965, ses mécanismes institutionnels s'avérant incapables de le faire passer de la phase pour ainsi dire destructive de l'Union douanière (élimination de barrières et d'entraves de tout genre) à la phase constructive de l'Union économique, de la création d'une politique économique communautaire.

Une telle interprétation a été ainsi heureusement résumée par G. Goriely (2):

« "Mouvement irréversible", "point de non-retour", étaient des expressions devenues courantes. L'échec de la négociation sur le financement du marché agricole commun, puis la conférence de presse du général de Gaulle, ont brutalement révélé qu'il n'en était rien et que tout ce qui avait été édifié grâce à l'enthousiasme des uns, à l'imagination patiente des autres, reste marqué d'une extrême précarité.

Ceci oblige à un examen lucide de la véritable nature de cette communauté européenne. A-t-elle véritablement autant, que d'aucuns l'ont cru, entamé les souverainetés nationales? A-t-elle dépassé le stade d'une union douanière dont chacun se plaît à reconnaître les mérites, mais qui ne suffit pas à définir une véritable communauté économique? Peut-on d'ailleurs isoler l'économie, comme on l'a fait? Le sentiment d'appartenance commune en ce domaine ne suppose-t-il préalablement le sentiment d'un destin global commun? Les rédacteurs du traité de Rome ont-ils eu raison de mettre "entre parenthèses" le problème du pouvoir politique européen?

Certes, certains seront tentés de rejeter la responsabilité entière de la crise sur l'action d'un gouvernement, voire d'un homme, mais d'autres pourront se demander si les raisons ne sont pas plus profondes et si une Europe véritablement supranationale correspond à l'aspiration sincère et profonde des autres gouvernements, si l'idée d'Europe n'est pas par instant invoquée ailleurs avec des intentions équivoques, si elle ne sert pas d'alibi à certaines dérobades.

La crise dont nous parlons est donc une crise de nature strictement politique: les Communautés à Six sont dotées d'une structure institutionnelle trop frêle pour les tâches qui sont les leurs, car la souveraineté nationale n'y est entamée que d'une façon apparente, et ce pour les "raisons profondes" indiquées par Goriely. Il est toutefois intéressant d'étudier ce problème sous

de son emploi: on ne peut pas à la fois renoncer officiellement à son usage et faire croire qu'on pourrait, le cas échéant, y avoir recours.

(2) G. GORIELY, *Crise européenne et responsabilités nationales*, thème général du Colloque organisé à Namur (20-21 nov. 1965) par le « Centre européen d'études et d'information » d'Anvers.

un angle plus technique et spécialisé — celui du droit communautaire et des difficultés que rencontre son application — ce qui fournit des confirmations significatives de l'interprétation de la crise que nous avons esquissée plus haut. Le prétexte pour un tel examen nous est fourni par un débat qui a eu lieu au Parlement européen au cours du mois de juin 1965, et surtout par le rapport à la base de ce débat, présenté par M. Dehousse, sénateur socialiste belge et ensuite ministre.

2. - *Une exception qui confirme la règle: la Constitution hollandaise.* - Le problème, d'après M. Dehousse, se pose essentiellement en ces termes: quels sont les rapports du Traité même et de ses dispositions, avec la législation nationale? Un traité ordinaire, dit-on, est ratifié par la loi ordinaire. C'est pourquoi il prévaut sur toutes les lois nationales antérieures à lui, mais il est subordonné à toutes les lois postérieures à sa ratification. Dans ce cas, à savoir lorsqu'une loi nationale *postérieure* viole le traité, c'est cette dernière qui prévaut. L'Etat en question commet certes un acte international illégal et peut s'exposer aux éventuelles représailles que, selon le cas, ses *partners* ainsi lésés jugeront opportunes. Mais cette loi qui viole le traité n'est pas moins valide dans le cadre de l'organisation juridique nationale. Les juristes appellent cette conception "théorie dualiste" et la font remonter à Triepel (et le rapport et l'intervention orale de Dehousse y ont largement traité); mais, plus qu'une théorie, elle est en réalité une simple constatation objective de la réalité telle qu'elle est, à son tour conséquence inévitable du principe de la souveraineté nationale absolue. Et de même, notons-le au passage, la théorie moniste opposée de Kelsen, citée également par Dehousse, est une pure affirmation de devoir être, une exigence profonde de rationalité qui ne trouve pratiquement aucune correspondance dans la réalité politique internationale d'aujourd'hui (3).

(3) Il n'est pas sans intérêt que la première œuvre de Kelsen, sa thèse, ait été consacrée à la conception que Dante se faisait de la monarchie universelle (*Dantes Staatslehre*). Dante affirmait lui aussi une profonde exigence universaliste et qui est encore extrêmement valable: celle de l'Etat mondial, même si par la suite il identifiait ce *devoir être* avec un *être* existant absolument inadéquat, c'est-à-dire avec cette « triste ruine » qu'était alors le Saint-Empire Romain. Le droit international commençait lui aussi à n'être qu'une « triste ruine », rongé qu'il était par l'affirmation contradictoire de la souveraineté lorsque Grotius s'en fit le théoricien: figurons-nous aujourd'hui! Qu'on affirme donc, d'un point de vue théorique, l'exigence d'un nouveau et plus satisfaisant ordre mondial (qui ne peut être que ce

La Constitution hollandaise s'oppose très nettement, en droit positif, à la thèse dualiste. Il n'est pas douteux — ici aussi nous ne faisons que paraphraser le rapport Dehousse — qu'après les modifications subies en 1953, et surtout en 1956, elle soit devenue typiquement "kelsenienne", c'est-à-dire typiquement "moniste", et qu'en elle (Dehousse a raison) le principe de la prééminence des traités européens sur les lois soit pleinement garanti.

Voici en effet, sous leur forme actuelle, les art. 60, alinéa 3, 66 et 67, alinéa 2, de la Constitution des Pays-Bas.

« Il n'est pas procédé à un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des traités internationaux ».

« Les dispositions légales en vigueur dans le Royaume ne sont pas applicables lorsque cette application n'est pas compatible avec les stipulations, liant les individus, de traités conclus soit avant, soit après que lesdites dispositions ont été édictées ».

« Les dispositions des articles 65 et 66 s'appliquent également aux dispositions édictées par des organisations internationales auxquelles ont été attribués, par un traité international, des pouvoirs législatifs, administratifs ou judiciaires ».

Mais *quid juris* dans les Constitutions des autres Etats membres des Communautés européennes? Hallstein, citant ces articles dans son intervention au Parlement européen, a parlé de "loyauté sans exemple" vis-à-vis des traités internationaux. Mais ne peut-on pas précisément argumenter *a contrario* que, d'autres exemples du genre n'existant pas, autrement dit ces dispositions explicites que le législateur constitutionnel hollandais a jugées nécessaires n'existant pas dans les Constitutions des cinq autres Etats, elles sont inapplicables (4)?

lui de la fédération); mais qu'on évite ce nouveau *transitus ab intellectu ad rem*, ce passage immédiat de l'idéal au réel qui, s'il peut encore s'expliquer au XIV^e siècle, et chez un poète, n'est cependant absolument pas justifiable à notre époque qui dispose d'instruments scientifiques beaucoup plus raffinés. Dire qu'on veut un Etat universel est de nos jours plus juste que jamais. Affirmer que cet Etat existe déjà, et que c'est l'O.N.U. (comme l'a affirmé Kelsen, non plus dans son premier ouvrage, mais bien dans le dernier), ne constitue qu'une plaisanterie, et encore d'un goût assez douteux.

(4) Cela vaut, notons-le pour plus de précision, surtout pour l'Italie et l'Allemagne, pays à constitution rigide, et, en partie, pour la France; beaucoup moins pour le Luxembourg et pour la Belgique, où, bien qu'il existe des règles constitutionnelles aussi rigides qu'en Hollande, prévaut une direction jurisprudentielle qui mène en substance aux mêmes conclusions que celles qui sont imposées par les articles en question de la Constitution hollandaise.

3. - *Le cas E.N.E.L.: l'avis de la Cour de Justice communautaire...* - Tel est en substance l'avis exprimé par la Cour Constitutionnelle italienne dans une sentence largement commentée dans le rapport Dehousse et dans la discussion qui a suivi.

Les termes du problème sont connus. L'Italie a nationalisé par une loi du 6 décembre 1962, n. 1463, l'énergie électrique, instituant l'E.N.E.L. Un actionnaire de l'Edisonvolta, l'avocat Costa, en refusant de payer sa quittance, a demandé au juge conciliateur de Milan, en application de l'article 277 du Traité C.E.E. (selon lequel la Cour de Justice des Communautés Européennes, siégeant à Luxembourg, « est compétente pour se prononcer, préjudiciellement, sur l'interprétation du présent Traité »), de s'adresser à la Cour de Justice pour savoir si la nationalisation de l'énergie électrique réalisée en Italie après l'entrée en vigueur du Traité C.E.E. (qui remonte en 1958) ne serait pas en contradiction avec divers articles du Traité et en particulier avec l'article 37, qui interdit la création de nouveaux monopoles d'Etat à côté de ceux existant déjà.

La Cour de Justice communautaire — en vérité très sagement — avait trouvé une solution (politiquement très opportune, bien que peut-être faible juridiquement) qui aurait permis, dans ce cas particulier, de ménager la chèvre et le chou, en résolvant tout sans soulever aucun problème. Elle a en effet établi, pour interpréter l'art. 37, que:

« ... pour tomber sous les prohibitions de ce texte, les monopoles nationaux et organismes dont il s'agit doivent, d'une part, avoir pour objet des transactions sur un produit commercial susceptible d'être l'objet de concurrence et d'échanges entre les Etats membres, d'autre part, jouer un rôle effectif dans ces échanges; qu'il appartient au juge du fond d'apprécier en chaque espèce si l'activité économique concernée porte sur un produit pouvant, par sa nature et les impératifs techniques ou internationaux auxquels il est assujéti, être l'objet d'un rôle effectif dans les importations ou exportations entre ressortissants des Etats membres ».

Le juge italien aurait pu constater que dans ce cas ce rôle n'existait pas, et ainsi tout aurait été résolu au mieux. « Atténuer, retrancher, retrancher, atténuer », faisait dire Manzoni à un de ses personnages.

Dans cet esprit la commission Hallstein s'était également prononcée dans un sens de conciliation et de désistement. Bien que le gouvernement italien se fût bien gardé de la consulter — comme c'était au contraire son devoir, aux termes de l'article 102 du Traité

(« Lorsqu'il y a lieu de craindre que l'établissement ou la modification d'une disposition législative, réglementaire ou administrative ne provoque une distorsion au sens de l'article précédent, l'Etat membre qui veut y procéder consulte la Commission. Après avoir consulté les Etats membres, la Commission recommande aux Etats intéressés les mesures appropriées pour éviter la distorsion en cause ») —

elle avait nié, dans la réponse à une question d'un parlementaire allemand membre du Parlement européen, l'existence d'une distorsion

(« ... il n'y aurait distorsion au sens de l'article 102, dès lors qu'il s'agit d'instaurer un service public destiné à atteindre les buts d'utilité générale indiqués à l'article 43 de la Constitution italienne, et ne portant pas atteinte aux conditions de la concurrence ») (5),

en se référant également à l'article 222 du Traité

(« Le présent Traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres »).

Il eût en effet été extraordinaire — ici la question d'opportunité politique passait et passe outre à toute disquisition de caractère juridique, si élégante soit-elle — que, contre la philosophie politique de l'époque, qui admet et sollicite même une intervention toujours croissante de l'Etat dans les choses économiques, les Traités de Rome servent au contraire à assurer l'immobilisme et à empêcher toute intervention ultérieure dans l'économie au niveau national, sans être en même temps en mesure de garantir la possibilité d'une telle intervention à un niveau communautaire. (Et que cela soit dit en faisant totalement abstraction du fond: ces considérations de principe devraient être adoptées également par ceux qui ont été ensuite, concrètement, opposés à l'institution de l'E.N.E.L.).

4. - ...et la sentence de la Cour Constitutionnelle italienne. - Mais la Cour Constitutionnelle italienne n'a pas perdu son temps: et sans attendre la sentence de la Cour de Justice de Luxembourg, qui est de juin 1964, ni la sentence des autres instances communautaires, elle a immédiatement tranché dès mars de la même année. Voici comment le Bulletin constitutionnel du Sénat italien résume cette sentence, pour ce qui nous intéresse:

« En ce qui concerne la violation de l'article 11, en ce sens que la loi serait en contradiction avec de nombreuses normes du Traité de

(5) C'est par ces mots que l'avis de la Commission est abrégé dans la sentence en question de la Cour de Justice communautaire.

la Communauté Economique Européenne, la Cour précise avant tout la signification de cet article; ce dernier en effet équivaut à autoriser sous certaines conditions la conclusion de traités impliquant des limitations de souveraineté et entrant en vigueur par la loi ordinaire. Mais cela ne permet aucune entorse aux lois en vigueur relatives à la validité, en droit interne, des obligations prises par l'Etat envers d'autres Etats, car la loi ordinaire, qui rend exécutif le Traité, n'a pas une validité supérieure à toutes les autres sources du droit de même degré. Il n'est pas douteux, conclut la Cour, que l'Etat doit faire honneur aux engagements contractés avec l'étranger, et il n'est pas douteux que le Traité explique la validité que lui a conférée la loi d'exécution. Mais puisque, selon les principes généraux, le domaine des lois postérieures à cette dernière doit demeurer stable, il s'ensuit que toute hypothèse de conflit entre celle-ci et les autres ne peut donner lieu à des problèmes de constitutionnalité ».

Ainsi le droit communautaire s'affirme-t-il non comme supérieur, mais comme inférieur au droit interne, conformément donc, dans la condition du droit normal international, à la conception dualiste évoquée ci-dessus. Cela est évidemment valable non seulement pour les normes des Traités européens, mais aussi, et pour la même raison, pour les normes juridiques émanant des organes communautaires, en particulier pour les règlements et pour les décisions.

Pour comprendre combien une telle position est opposée à celle d'un droit fédéral authentique, il est significatif de rappeler que parallèlement à cette sentence la Cour Constitutionnelle italienne a tranché un cas en quelque sorte contraire, puisqu'il s'agissait de savoir si la loi d'institution de l'E.N.E.L. n'interférait pas avec les compétences des Régions à statut spécial.

Voici comment la même source résume cette autre sentence:

« La Cour examine 52 décrets du Président de la République par lesquels ont été transférées à l'Office National de l'Energie Electrique autant d'entreprises électriques, outre la loi du 6 décembre 1962 n. 1463 qui a institué l'Office et les décrets législatifs 4 février 1963 n. 36, et 15 décembre 1962 n. 1670 qui ont dicté les normes d'application de la loi elle-même. Ces normes avaient été l'objet d'un recours des régions de la Vallée d'Aoste et du Trentin-Haut Adige pour violation de diverses dispositions des Statuts régionaux.

La Cour examine donc le premier et fondamental motif de contestation, commun aux deux Régions, consistant dans l'affirmation que l'on se trouverait en face d'une opposition entre les lois constitutionnelles, c'est-à-dire les Statuts régionaux, et la loi ordinaire qui a créé l'Office et les normes successives: opposition où ne pourraient que succomber les normes ordinaires.

La Cour observe que l'opposition n'existe pas: les deux Statuts régionaux en effet lient l'activité législative des Régions au respect, entre autres, des intérêts nationaux et des normes fondamentales des réformes économiques et sociales de la République.

Ces limites à la puissance législative valent également pour toute

la sphère des droits et des pouvoirs des Régions, tant dans le camp administratif que dans le camp patrimonial, étant inconcevable qu'un droit ou un pouvoir quelconque des Régions puisse être considéré à l'abri des limites fixées à la puissance législative, qui est la plus importante et la plus typique manifestation de l'autonomie régionale.

Or il est évident que le fait de régler sur tout le territoire la production et la distribution de l'énergie électrique fait partie des intérêts nationaux relevant du pouvoir supérieur de l'Etat; et il est tout aussi évident que la réforme réalisée par la loi de nationalisation de l'énergie électrique doit être considérée, vu les finalités qui lui sont assignées de potentialiser et de coordonner l'un des plus essentiels secteurs économiques du pays, comme une réforme économique-sociale de la République, que les Régions doivent respecter selon leurs propres Statuts.

Un autre motif de contestation de caractère général commun aux deux régions, concerne la prétendue violation, par la loi, de la puissance législative et administrative conférée par les Statuts aux Régions mêmes en matière d'utilisation des eaux publiques. Mais, relève la Cour, selon les deux Statuts, ces pouvoirs doivent être exercés dans l'observance respective des principes établis par les lois de l'Etat, en ce qui concerne la région Trentin-Haut Adige, et au moyen de l'intégration et de l'application des lois de la République, en ce qui concerne la Vallée d'Aoste.

La référence aux lois de la République, affirme la Cour, *ne doit pas être interprétée seulement par rapport aux lois en vigueur au moment de la naissance des Statuts, mais également par rapport aux lois successives; si bien que lorsqu'une nouvelle loi d'Etat entre en vigueur dans les limites que la règle constitutionnelle institue en faveur de l'Etat, ce n'est pas la loi d'Etat qui doit céder en face de lois régionales, mais ce sont elles qui doivent s'y adapter* » (c'est nous qui soulignons).

5. - *Un jugement de Hallstein.* - Comme on le voit, ici la Cour Constitutionnelle a donné une solution exactement opposée: et là où la lettre est claire, la glose est inutile. Ou plutôt, nous ne ferons que la seule glose qu'a faite Hallstein dans le débat au Parlement européen et qui nous a semblé la plus appropriée (ici aussi c'est nous qui soulignons):

« Le point essentiel, a-t-il dit, est la réponse à la question: " Mais quels sont les tribunaux compétents pour trancher le conflit entre une règle du droit communautaire et une norme juridique nationale? "

Sur le plan négatif on peut tout d'abord constater que la Cour de Justice des Communautés européennes n'en a pas le pouvoir. Elle peut certes interpréter en termes obligatoires les dispositions du droit communautaire et statuer sur la validité d'un acte législatif de la Communauté par rapport au droit communautaire de rang supérieur — donc en particulier par rapport au Traité —; elle peut aussi constater qu'en promulguant une règle déterminée un Etat-membre a enfreint l'ordre juridique communautaire; *mais dans le cas concret d'un conflit elle ne peut déclarer inapplicable une norme nationale.*

Ainsi le cas concret de conflit ne se pose pas devant la Cour de

Justice européenne, mais devant les tribunaux nationaux. Sont-ils compétents pour le trancher, c'est-à-dire pour laisser inappliquée dans le cas extrême une règle nationale, parce qu'elle est contraire au droit communautaire? Cette question constitue le point décisif de notre débat d'aujourd'hui. Si la réponse est négative, la priorité du droit communautaire est une formule vide, ayant tout au plus une valeur psychologique pour rappeler aux organes législatifs nationaux les obligations que leur impose le Traité. Si la question reste sans réponse, la priorité n'est qu'une simple affirmation, une prétention inconsistante. Ce n'est que si on peut répondre par l'affirmative que le droit communautaire sera assuré dans sa sphère de la validité uniforme, inviolable, que l'on veuille ou non qualifier cette validité de " priorité " sur le droit national contradictoire ».

Mais, sur ce plan technique et juridique, la réponse affirmative que Hallstein voudrait ne saurait être donnée que si précisément le droit " prioritaire ", appelons-le ainsi, a à sa disposition — comme nous l'avons vu, c'est le cas en Italie pour le droit national italien par rapport au droit régional — une Cour de Justice capable non seulement de dire si une loi communautaire prévaut sur une loi nationale (cela, n'importe quelle Cour de Justice internationale peut le faire), mais aussi de déclarer inapplicable la règle nationale et d'en imposer explicitement la non-application: et Hallstein a déjà résolu pour nous ce problème, en disant que précisément la Cour communautaire n'a pas du tout ce pouvoir. C'est pourquoi la Cour Constitutionnelle italienne a appliqué le principe des deux poids deux mesures, en ce qui concerne la Région de la Vallée d'Aoste et du Haut Adige d'une part et la C.E.E. d'autre part. Selon nous elle le fit très sagement, les choses étant ce qu'elles sont.

6. - *L'avis du Finanzgericht de la Rhénanie-Palatinat.* - Mais un tribunal administratif allemand a été bien plus raffiné pour " snober " le droit communautaire (nous suivons ici également de très près le rapport Dehousse): il s'agit du *Finanzgericht* de la Rhénanie-Palatinat (Tribunal compétent en matière de contributions) qui, dans une cause concernant des prélèvements, a renvoyé les actes à la Cour Constitutionnelle fédérale en observant entre autre:

« La République fédérale peut certes transférer à des institutions internationales, par une loi, des droits souverains et donc le droit d'arrêter par voie de règlement des normes juridiques ayant force obligatoire générale pour le territoire fédéral; mais, en cela, elle doit considérer que la Loi fondamentale interdit de toucher au principe de la séparation des pouvoirs; que le transfert de droits de souveraineté ne doit pas aboutir à ce que, par cette voie, la séparation des pouvoirs soigneusement équilibrée et protégée par la Loi fondamentale en vue de maintenir un ordre social libre soit abrogée de l'extérieur.

La Loi fondamentale réprovoie le fait d'autoriser les organes exécutifs à arrêter des règlements ayant pour effet de modifier les lois; tandis que l'autorisation donnée par la loi de ratification du traité de la C.E.E. englobe les règlements modifiant la législation ».

En somme, le *Finanzgericht* est disposé à admettre, à la différence de la Cour Constitutionnelle italienne, qu'un règlement communautaire puisse tranquillement prévaloir sur une loi nationale postérieure, et il semble donc attribuer, pour ainsi dire, plus d'efficacité aux Traités de Rome que la Cour italienne: mais ce n'est que pour pouvoir mieux encore les invalider *in radice*:

« Même si l'on est d'avis que le Conseil de la C.E.E. crée non pas un droit réglementaire, mais un droit légal, on devrait en arriver à la conclusion que la loi portant ratification des Traités communautaires viole la Loi fondamentale et est donc inconstitutionnelle.

Le principe de la séparation des pouvoirs, essentiel pour assurer l'ordre juridique libre établi par la Loi fondamentale, souffre des exceptions dans la Loi fondamentale elle-même. Dans le domaine de la législation qui nous intéresse plus particulièrement ici, la Loi fondamentale permet que des organes exécutifs arrêtent des règles juridiques ayant force obligatoire générale. Mais cela ne peut se faire qu'en vertu d'une habilitation donnée par le législatif qui en a déterminé le contenu, l'objet et l'étendue, et sous forme de règlements. La Loi fondamentale a reproché en termes exprès le fait pour le législatif de négliger sa responsabilité en matière de législation par la pratique trop large de l'autorisation, en permettant par exemple que les organes de l'exécutif modifient ou complètent les lois par voie de règlements (*Rechtsverordnungen*) ou arrêtent des règlements juridiques au lieu de lois.

Les auteurs (de la Loi fondamentale) ont ainsi manifesté leur intention de maintenir dans les limites les plus étroites possibles le pouvoir législatif qui est accordé à l'exécutif pour des considérations pratiques. Ils ont même interdit de toucher au principe de la séparation des pouvoirs. Il n'est donc pas douteux que le législateur fédéral viole la Loi fondamentale lorsqu'il permet à une autorité exécutive de promulguer des lois. Le droit du législateur fédéral de participer à des organisations internationales trouve dans la violation d'un principe constitutionnel prééminent une limite infranchissable... ».

« Le traité de la C.E.E. ne connaît pas de séparation entre le législatif et l'exécutif. Dans la mesure où la loi portant ratification du traité de la C.E.E. autorise que le Conseil en tant qu'organe exécutif soit habilité à arrêter des lois ayant un effet immédiat dans le chef des citoyens de la République fédérale, la Loi fondamentale est violée. Ce que les auteurs (de la Loi fondamentale) refusent à l'exécutif de leur propre pays, le législateur lié par la Loi fondamentale ne peut l'accorder à un exécutif supranational. En République fédérale, l'exercice du pouvoir est lié à la Loi fondamentale. C'est pourquoi la Loi fondamentale ne peut pas être violée lors de la conclusion de traités internationaux. Enfin, on ne peut pas non plus considérer comme une règle du droit international public, qu'un Etat soit lié par des engagements stipulés dans un traité, lorsque ceux-ci sont en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs qui est pour lui un

principe élémentaire et se trouve, à ce titre, inscrit dans la Constitution, comme disposition particulière de sauvegarde.

Le fait que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif soient réunis entre les mains du Conseil de la C.E.E. n'a, certes, pas encore sérieusement ébranlé le régime d'Etat de droit de la République fédérale. Mais les conceptions avancées pour justifier cette réunion des pouvoirs, et selon lesquelles le transfert du pouvoir législatif à des Communautés supranationales n'est pas lié par des limites de caractère constitutionnel, comportent un danger, à savoir que cette interprétation risque d'offrir un jour aux forces qui rejettent l'Etat de droit un bon prétexte pour transférer le pouvoir législatif aux organes exécutifs d'une Communauté supranationale dominée par des Etats *autoritaires* et de renverser de l'extérieur le régime de droit de la République fédérale par cette voie pseudo-légale... ».

« La République fédérale pourra, malgré les insuffisances mentionnées de la loi de ratification, s'acquitter des autres obligations auxquelles elle a valablement souscrit par le Traité C.E.E. Pour ce faire, elle pourrait édicter elle-même, par ses organes législatifs constitutionnels, les règles de droit interne nécessaires ou amener les autres Etats membres à transformer, par une révision du Traité, l'"Assemblée" de la C.E.E. en une véritable institution parlementaire et à lui transférer le droit d'édicter les lois indispensables à l'exécution du Traité ».

On aurait de cette façon un cas curieux de constitutionnalité *superveniens* — qui est précisément la solution que les fédéralistes ont toujours cherchée.

7. - *Une sentence du Conseil d'Etat français.* - Ajoutons pour terminer, toujours d'après l'exposé Dehousse, cette revue de la jurisprudence nationale des six pays, qu'en France également s'est posé le problème de l'affirmation ou de la négation de la supériorité du droit communautaire, bien que le problème du contrôle constitutionnel des lois ne se pose pas dans ce pays.

La question a été soulevée au Conseil d'Etat par quelques sociétés importatrices de pétrole, qui considéraient que les entraves apportées à leur activité par un décret et par une ordonnance de janvier 1959 étaient en contradiction avec certaines dispositions du Traité de la C.E.E., en ce qu' ils impliquaient des limitations aux importations en provenance des Etats membres. Elles demandaient en conséquence l'annulation de ces règles nationales pour excès de pouvoir, et elles demandaient aussi, pour employer les mots de Dehousse:

« de saisir la Cour de Justice des Communautés européennes pour qu'elle statue à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles précités du Traité ».

Un jeune et brillant juriste italien, Ernesto La Penna, a ainsi résumé et commenté la décision du Conseil d'Etat français (qui

est de juin 1964) dans un rapport sur "La Cour de Justice dans la réalisation de l'organisation communautaire", récemment présenté à Rome à un colloque du C.I.D.E.:

« Dans une telle circonstance le Conseil d'Etat a considéré qu'à l'art. 177 du Traité C.E.E. s'appliquait ce qu'affirme la théorie dite de l'*acte clair* et, en soutenant que les dispositions communautaires inhérentes aux monopoles d'Etat et situations assimilées étaient claires, dispositions que les parties en présence ne considéraient pas applicables au cas considéré, il a déclaré inapplicable l'art. 177, repoussant ainsi la requête de renvoi à la Cour de Justice communautaire proposée par les parties; renvoi qui était de toute façon obligatoire pour le Conseil d'Etat aux termes du dernier alinéa de l'article 177. Il est à ce sujet intéressant de noter que la Cour communautaire, statuant dans une cause de peu postérieure à la décision considérée, a retenu que les articles cités, directement appliqués par le Conseil d'Etat français comme clairs, étaient extrêmement complexes et exigeaient une interprétation minutieuse qui considérât également beaucoup d'autres dispositions du Traité ».

La Penna conclut en définissant la décision du Conseil d'Etat français « le dernier attentat aux dispositions de l'article 177 ». Et le commentaire de Dehousse n'est pas non plus favorable:

« Cet arrêt nous semble prêter à la critique. L'interprétation du Traité ne peut appartenir qu'à la Cour de Justice des Communautés européennes. Le Conseil d'Etat allègue que quand la norme est claire, il n'y a pas de raison de saisir la Cour à titre préjudiciel. Pareille affirmation nous paraît dangereuse, car ce qui est clair pour le Conseil d'Etat français pourrait l'être aussi, mais avec une interprétation différente, pour un autre tribunal national de la Communauté et le résultat ne pourrait être que le chaos juridique.

Il importe donc que pour l'interprétation des Traités européens, seule la Cour de Justice des Communautés soit responsable ».

8. - *Vers le chaos juridique communautaire?* - Cela est d'autant plus vrai que, comme nous l'avons vu, la supériorité du droit communautaire est généralement respectée non seulement en Hollande, mais aussi en Belgique et au Luxembourg.

Il est donc utile d'insister sur ce point avec les considérations, analogues à celles de Dehousse, développées, avant lui, par la Cour communautaire, dans la sentence relative au cas E.N.E.L.:

« A la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du Traité et qui s'impose à leurs juridictions.

En effet, en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité,

bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

Cette intégration au droit de chaque pays membre de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes et l'esprit du Traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable.

La force exécutoire du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un Etat à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du Traité visée à l'article 5, ni provoquer une discrimination interdite par l'article 7 ».

Rappelons ces deux articles:

Art. 5: « Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité ».

Art. 7, *premier alinéa*: « Dans le domaine d'application du présent Traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

L'avocat général de la Cour, Maurice Lagrange, a été encore plus énergique et plus explicite dans ses conclusions du 25 juin 1964:

« Il ne nous appartient évidemment pas de faire la critique de cet arrêt de la Cour Constitutionnelle italienne... Mais ce sur qui nous voulons insister, c'est sur les conséquences désastreuses — le mot n'est pas trop fort — qu'une telle jurisprudence, si elle était maintenue, risquerait d'avoir quant au fonctionnement du système institutionnel établi par le Traité et, par voie de conséquence, quant à l'avenir même du Marché commun.

En effet, nous croyons l'avoir démontré, ce système est basé sur la création d'un ordre juridique distinct de celui des Etats membres, mais qui lui est intimement, et même organiquement lié, de telle sorte que le respect mutuel et constant des compétences respectives des organes communautaires et des organes nationaux est une des conditions fondamentales d'un fonctionnement du système conforme au Traité et, par suite, de la réalisation des objets de la Communauté ».

La situation — avec des considérations semblables à la conclusion du *Finanzgericht* allemand — a été ainsi résumée par un autre magistrat, le professeur De Vrese, en conclusion d'un colloque sur "Droit communautaire et Droit national", organisé à Bruges en avril 1965 par le Collège européen et largement résumé dans l'exposé Dehousse:

« — Lorsque, dans certains de nos pays, des objections constitutionnelles se font jour contre l'exercice de pouvoirs matériellement législatifs par un organe communautaire formellement exécutif;

— lorsque nous voyons le pouvoir législatif national hésiter à confier la simple *exécution* du droit communautaire à une instance exécutive nationale;

— lorsque nos juridictions nationales se sentent quelque peu déroutées si on les invite à donner à un règlement communautaire issu d'un exécutif communautaire la primauté sur la *loi nationale*, n'est-ce pas chaque fois l'absence, dans l'ordre communautaire, d'un véritable contrôle démocratique par une Assemblée législative qui est, partiellement du moins, à l'origine de ces hésitations? ».

9. - *La solution exacte: selon nous contraire à la priorité du droit communautaire.* - Écoutons encore les conclusions du Colloque de Bruges:

« Une majorité s'est manifestée parmi les participants qui voyait les rapports "droit communautaire-droit national" sous l'angle d'un transfert, et partant d'un partage d'attributions, plutôt que sous celui d'une hiérarchie de normes. Aucun accord n'est cependant intervenu sur la justification et sur l'habillage juridique qu'il convenait de donner à cette solution ».

C'est qu'une telle solution est impossible: en effet, même en essayant de recourir à cet escamotage, si le problème de la hiérarchie ne se pose pas immédiatement, celui de la *constitutionnalité* du droit communautaire se pose pourtant toujours, comme nous l'avons vu jusqu'à maintenant. Et à travers ce problème la question de la hiérarchie se présente plus impérieuse que jamais: quel élément doit prévaloir?

Pour soutenir — contre ce qui advient dans la réalité — que le droit communautaire doit prévaloir, les juristes sont contraints de recourir aux plus étranges subtilités. Première subtilité: les Traités de Rome, disent-ils, ne sont pas des « traités comme les autres » (mais alors que sont-ils?), et les lois relatives à leur ratification ne constituent pas, dit Dehousse, « des lois ordinaires susceptibles d'être abrogées par une autre loi » (c'est, comme nous l'avons vu, la thèse de la Cour européenne). Ces Traités, dit-on encore, créent une souveraineté au bénéfice des Communautés, partielle certes, mais dans ces domaines définitive et irrévocable. Le Parlement national qui voterait une loi contraire à un règlement communautaire antérieur commettrait ainsi un authentique abus de pouvoir, comme le dit Catalano (mais constaté et annulé par qui, si la Cour européenne n'est pas compétente à ce sujet et si les Cours nationales décident en sens contraire?).

« Si un traité — a déclaré au colloque de Bruges Nicola Catalano, ancien juge à la Cour des Communautés — si un traité limitant la sou-

veraineté de l'Etat a établi une limitation de compétence des organes législatifs normaux, le Parlement est devenu, de ce fait, incompétent pour adopter d'autres lois ordinaires en utilisant une compétence qui désormais ne lui appartient plus ».

Mais cela prouve-t-il l'illégitimité des normes votées par un Parlement national, comme la nationalisation de l'énergie électrique — ou, plutôt, l'illégitimité, l'inconstitutionnalité des Traités de Rome?

Ce n'est pas un problème qui se résout *in abstracto*. C'est une épreuve de force qui se résout en voyant, matériellement, ce qui prévaut et pourquoi: "à l'épreuve", comme le disaient le Tasse et l'Arioste de leurs guerriers. Et à l'épreuve des faits — dans ce cas irréfutable — il est très facile de trouver la solution juste: à savoir que les Traités de Rome et les lois relatives à leur ratification sont, précisément, des traités comme les autres et des lois ordinaires comme toutes les autres, susceptibles d'être annulés par des lois postérieures avec une conséquence, qui n'a rien d'exceptionnel et qui est conforme à la doctrine dualiste: un acte international illégal, mais en même temps parfaitement légitime pour le droit interne.

Les Européens ingénus, les "Jean-Foutre" qui croient résoudre le problème *in abstracto* répondent en Italie, comme l'a fait le sénateur Battaglia au Parlement européen, que la Cour constitutionnelle italienne s'est trompée, que l'article 11 de la Constitution doit être interprété comme permettant (dans le cas de limitation de souveraineté dans des conditions de parité au bénéfice d'institutions internationales) des modifications de la constitution actuelle par la loi ordinaire, mais ayant force constitutionnelle — autrement, disent-ils, quel sens aurait l'article 11 (6)? Ainsi donc, à la limite, non seulement les normes des Traités, mais aussi les normes issues d'organismes institués par les Traités eux-mêmes, ont consistance constitutionnelle par rapport au droit italien, ce qui fait que non seulement elles y trouvent une application immédiate, mais qu'elles sont supérieures, comme la loi constitutionnelle est supérieure aux lois ordinaires antérieures et postérieures. Quant à savoir si la réalité est exactement le con-

(6) En réalité l'article 11 conserve un sens, même sans accepter cette interprétation « outrancière », comme l'a bien vu la Cour constitutionnelle: autrement dit que la Constitution consent l'adhésion à des traités internationaux lesquels limitent la souveraineté de l'Etat, sans qu'on en puisse évoquer l'inconstitutionnalité; ce qui d'autre part ne signifie pas que la loi de ratification, et encore moins les règles approuvées par les organes internationaux institués de la sorte, doivent prévaloir sur les règles nationales postérieures.

traire, cela n'a pas grande importance: le principe est tel, disent-ils, tant pis pour qui le méconnaît.

Dehousse aussi a en substance soutenu la même chose:

« Un abandon de souveraineté tel que celui permis à l'article 11 de la Constitution comporte forcément un changement dans la structure constitutionnelle de l'Etat. On aurait dû avoir recours à la procédure de l'article 138 si l'abandon de souveraineté n'avait pas été expressément admis. Mais puisque la Constitution l'a fait, il est clair qu'implicitement tout ordre juridique était appelé à être automatiquement modifié lorsque l'article 11 serait mis en application.

L'ordre juridique italien, y compris les articles 102 et 113 de la Constitution, doit désormais être considéré à la lumière de cette réalité ».

Rappelons les alinéas essentiels de ces deux articles de la Constitution:

Art. 102: « La fonction juridictionnelle est exercée par des magistrats ordinaires institués par les lois sur l'organisation juridique et soumis à elles.

Il ne peut être institué des juges extraordinaires ou des juges spéciaux ».

Art. 113: « Contre les actes de l'administration publique est toujours admise la tutelle juridictionnelle des droits et des intérêts légitimes devant les organes de juridiction ordinaire ou administrative ».

Toutefois Dehousse a fait allusion à une voie intermédiaire, surtout dans son intervention orale: le droit communautaire, comme droit *sui generis* dont il n'y a pas de précédent, serait intégré et inséré directement dans les dispositions juridiques nationales des Etats membres, et aurait ainsi une "résistance" supérieure aux lois ordinaires, même postérieures, mais on ne pousserait cependant pas l'affirmation de cette supériorité au point de le déclarer supérieur aux normes constitutionnelles elles-mêmes, dans les pays membres à constitution rigide.

C'est, là aussi, une conception des plus discutables, puisqu'elle essaie également d'escamoter le vrai problème: qui est hiérarchiquement supérieur, et comment est en fait garantie cette supériorité? Si supériorité il y a, il doit y avoir possibilité d'annulation de la part d'une autorité juridictionnelle supérieure, et possibilité d'application immédiate des normes communautaires (l'insertion directe dont parle Dehousse, et avec lui la Cour communautaire). Or ni l'une ni l'autre n'existent. Sur le premier point nous avons montré précédemment, avec les mots employés par Hallstein, que la Cour des Communautés n'a absolument pas ce pouvoir (*supra*, § 5). Quant au second, contre la lettre même des Traités de Rome, le gouvernement italien, et les autres de même,

éprouvent le besoin — même pour les dispositions communautaires, comme les règlements, qui devraient être immédiatement applicables — « de leur donner un habillage juridique national » pour employer une expression de Dehousse. Notons au passage combien est singulier l'argument par lequel on justifie un tel *habillage national* (nous citons des extraits du compte-rendu sommaire de l'intervention du ministre des Affaires étrangères italien, M. Fanfani, au Sénat du 29 mai 1965):

« La délégation, a-t-il dit, permet à l'Italie d'appliquer au moment voulu les règlements communautaires, en évitant ainsi les dommages et les difficultés qui ont résulté pour l'Italie même du retard avec lequel les règles communautaires ont été traduites dans le droit interne ».

L'*habillage national* est donc, selon Fanfani, indispensable pour recevoir les règlements communautaires: par conséquent il n'est pas seulement un *habillage*, mais il a une valeur substantielle.

10. - *Conclusions.* Venons-en à la conclusion. Dehousse dit à ce sujet l'essentiel dans son intervention orale, même si, comme d'habitude, il s'est arrêté à mi-chemin et n'a pas su tirer les conséquences de son argumentation. Écoutons-le:

« On signale dans tous les manuels de droit international public qu'à la fin du XVIII^e siècle deux Allemands, Pütter et Ompteda, qui avaient entrepris une classification des traités, les répartissaient en trois catégories (c'est toute une philosophie qui transparaît à travers cette classification): des traités d'alliance pour faire la guerre, des traités de paix pour tirer les conséquences de la guerre et, dans ces intervalles précaires que constituait la paix, des traités de commerce pour faire des affaires.

Nous n'en sommes plus là. Depuis la fin du XIX^e siècle l'objet des traités, je ne vous l'apprendrai pas, s'est considérablement élargi. Cet objet des traités s'identifie pratiquement à l'objet des lois. En fait comme en droit, on légifère aussi bien par le moyen des traités que par celui des lois sur les mêmes objets et, à partir de ce moment-là, il était inévitable que des problèmes de conflit dans l'ordre interne des Etats surgissent dans des cas semblables ».

Les auteurs des Traités de Rome ont compris, jusqu'à un certain point, que lorsque la production de lois doit être continue, elle ne peut emprunter la voie diplomatique; mais ils se sont arrêtés à mi-chemin « avec les plumes à moitié, mais les pieds nus comme un oiseau»: ils n'ont ainsi pas créé un mécanisme politique et démocratique, c'est-à-dire parlementaire, de produc-

tion des lois analogue et supérieur à la production nationale, de manière à ce qu'il devienne un organisme juridique dérivé et donc indéniablement subordonné au premier. Il y a la velléité, l'exigence de ce nouvel ordre ainsi conçu, sans lequel — la Cour de Justice communautaire et son avocat général ont ici parfaitement raison — les objectifs mêmes des Traités de Rome ne pourront être atteints et l'on tombera, au niveau communautaire, dans le chaos juridique; mais il n'y a pas la réalité, car l'habillement international et conventionnel que cet ordre traîne après soi, et qui le rend tout-à-fait différent de ce que l'on voudrait qu'il fût, subsiste encore.

Il ne suffit pas de dire: « nous sommes devant un traité différent des autres », pour qu'il cesse d'être un traité et devienne une constitution fédérale. Il ne suffit pas de dire: « sans une application uniforme du droit communautaire, les buts mêmes pour lesquels on l'a créé seront caducs », pour que s'applique automatiquement le principe *Staatsrecht bricht Landesrecht*.

Un siècle de positivisme juridique a appris à distinguer nettement — contre trop de néo-improvisateurs d'aujourd'hui — le droit positif actuellement en vigueur de ce qui n'est pas au contraire qu'une instance, une exigence idéale — très noble, mais non encore réalisée — de *jus condendum*. Si l'on sépare nettement ces deux plans, est si l'on donne au second le nom de "droit naturel", la conception juridico-naturaliste, ainsi entendue comme l'éternel devoir être qui stimule le devenir, dans un effort continu de progressive adéquation à l'idée, conserve toute sa valeur. Mais il existe une erreur désormais tout-à-fait anachronique et aujourd'hui inadmissible chez des non-dilettantes: celle qui consiste à ne pas savoir saisir la différence entre ces deux plans (c'est le *transitus ab intellectu ad rem* que nous reprochions à Dante et à Kelsen); ou, qui pis est, à croire qu'il est plus facile d'atteindre cette adéquation du réel à l'idéal, de l'être au devoir être, en feignant d'ignorer qu'il n'est pas encore réalisé et en raisonnant comme s'il l'était déjà et opérant. L'exigence de la priorité du droit communautaire est une exigence idéale très valable. Mais le fait qu'elle soit valable ne signifie pas du tout qu'elle soit réalisée. L'expérience nous dit même qu'elle ne l'est pas du tout, et que le droit national prévaut toujours, en toutes les circonstances décisives, sur le droit communautaire, non seulement à la barbe des subtilités des juristes, mais souvent aussi à la barbe de la lettre des Traités européens. Le devoir du juriste — du juriste sérieux, et non du charlatan — s'arrête là. Ensuite commence le devoir du politique, celui précisément de l'*adéquation*, qui consiste, dans le cas particulier à attribuer au droit communautaire la force matérielle suffisante

pour que sa supériorité, sa prédominance, postulée par la raison, trouve une confirmation, — et non, comme aujourd'hui, un démenti — dans les faits. Le moyen pour faire en sorte que cela se vérifie est archiconnu de tous, et n'a pas besoin d'être étudié dans ses lignes essentielles: c'est la transformation du droit communautaire en droit fédéral — c'est-à-dire des Communautés en authentique Etat européen.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

J'ai développé la conception des Communautés que j'esquisse au début dans: *I Trattati del Mercato Comune e dell'Euratom visti da un federalista*, I et II (polycopiés, Roma, M.F.E., 1957 et 1958); « La fine di un feticcio: il sovranazionale » (*Il Federalista*, septembre 1959); « L'Assemblée Parlementaire Européenne en 1961 » (XIII^e partie de *Pour un renouvellement de l'action fédéraliste*, polycopié, Strasbourg, 1962); « Le Comunità a Sei nel 1962 giudicate dal Parlamento Europeo » (extrait de *Comuni d'Europa*, juillet-août, novembre et décembre 1962); *Verso la Federazione europea? - I - Breve Storia d'Europa nel dopoguerra* (Roma, Giovane Europa, 1964). Le titre du livre de F. ROSENSTIEL cité dans le texte est: *Le principe de "supranationalité"*, Paris, Pédone, 1962. Pour les aspects juridiques du problème, les auteurs plus près de mes thèses sont: G. JAENICKE, « Die E.G.K.S. (Montanunion): Struktur und Funktion ihrer Organe »; H. MOSLER, « Der Vertrag über die E.G.K.S.: Entstehung und Qualifizierung » (les deux dans la *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 14, 1951-1952); F. W. JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*. Berlin und Frankfurt, F. Wahlen, 1954; G. HERAUD, « Observations sur la nature juridique de la C.E.E. », *Revue générale de droit international public*, mars 1958. Enfin, le rapport de F. DEHOUSSE au Parlement européen (*La primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres*) est contenu dans le doc. 43/1965 de cette Assemblée.

Quant à la décision de la Cour européenne de Justice citée dans le texte, elle est minutieusement commentée par P. GORI (« La preminenza del diritto della Comunità Europea sul diritto interno degli Stati membri », *Giurisprudenza Italiana*, 1964, Parte I, Sezione I, p. 1073 spp.), dans une note qui contient aussi — comme d'ailleurs l'article de M. La Valle sur le même argument, que nous citons tout de suite après — une très riche bibliographie.

M. Gori — qui nous renvoie aussi à une observation fondamentale de M. Hallstein — constate que « l'ordre communautaire ne trouve pas en soi même tous les éléments de son efficacité » car « les Communautés ne disposent pas d'un pouvoir de coaction (*coercizione materiale*) qui soit en mesure de garantir l'exécution de leurs actes par rapport à leurs sujets ». Malgré cela M. Gori est favorable à la thèse de la Cour européenne (contre la Cour constitutionnelle italienne), car autrement le droit communautaire ne pourrait pas fonctionner; et il pense que ce droit devrait avoir une position moyenne: supérieure aux lois ordinaires, même postérieures, mais non à la Constitution.

Les arguments que M. Gori avance pour une priorité du droit communautaire sont à très juste raison appelés par leur auteur des « exigences logiques ». Si on les développe, comme le fait M. La Valle, jusqu'à leurs conséquences extrêmes, sans se soucier des faits, on arrive à la conclusion que « l'ordre constitutionnel italien a été profondément changé » par les Traités européens « dans ses instituts fondamentaux » (F. LA VALLE, « La continuità tra l'ordinamento comunitario europeo e l'ordinamento italiano », *Rivista trimestrale di diritto e di procedura civile*, juin 1965, pp. 637-679). Mais est-ce que les faits sont toujours d'accord avec la logique? Voilà ce que les juristes, d'habitude, ne savent pas dire.

Soulignons encore une thèse originale de M. La Valle: les Traités européens — dit-il — sont inconstitutionnels, mais désormais acceptés *de facto*, de sorte qu'en leur faveur s'est formée une « habitude constitutionnelle » *praeter*, ou *contra constitutionem*. M. La Valle en déduit que finalement les Traités européens doivent être considérés supérieurs à la Constitution italienne, et les règlements aux lois ordinaires italiennes.

Dans la mesure — beaucoup plus modeste que M. La Valle ne le pense — dans laquelle le droit communautaire réussit réellement à prévaloir sur le droit interne, sa thèse est aussi la nôtre. Les Communautés — institutions à caractère sectoriel et non global, intergouvernemental et non supranational, technocratique et non démocratique — si et où elles sont quelque chose de plus que de simples organisations internationales classiques, sont des institutions illégitimes et purement *de facto*: et ce bien qu'indiscutablement en vigueur au point de vue de leur efficacité objective et matérielle — justement *de facto* — et tolérées comme telles par ces mêmes autorités nationales dont la tâche précise, c'est encore M. La Valle qui parle, serait d'en proclamer l'inconstitutionnalité. Et cette thèse n'est, dans notre optique, ni étrange ni sans fondement, car elle ne doit être considérée que comme un cas particulier — extrêmement frappant, certes, mais pas exceptionnel — de la dégénérescence progressive de l'Etat national.

Tout cela prouve, donc, ou plutôt confirme, que l'Etat national est en train de se désintégrer; mais ne prouve nullement que, sur ses débris, serait en train de se former un droit fédéral, que seul le suffrage populaire européen pourrait, aujourd'hui, exprimer et légitimer.

Les classiques du fédéralisme : Ludwig Dehio

SERGIO PISTONE

Le fait de placer un essai dédié à un historien tel que Dehio dans le cadre du fédéralisme, peut provoquer une certaine perplexité chez ceux qui ont l'habitude de considérer ce dernier comme une simple théorie juridico-institutionnelle (la doctrine de l'Etat fédéral).

Mais, loin d'être un simple mécanisme institutionnel et, en tant que tel, un appendice des doctrines libérale, démocratique et socialiste, c'est-à-dire des idéologies qui prédominent dans les pays démocratiques, le fédéralisme constitue la réponse à une nouvelle situation historique caractérisée par la contradiction fondamentale entre la tendance à l'union supranationale principalement déterminée par le progrès technologique et la résistance qu'opposent à cette tendance les Etats nationaux qui s'efforcent de garder intacte leur propre souveraineté absolue. Au même titre que les idéologies dont nous venons de parler et qui constituent la réponse aux problèmes fondamentaux d'une époque historique qui va finir, le fédéralisme constitue donc une pensée politique complète et autonome. Non seulement il indique une structure déterminée (l'Etat fédéral), mais il exprime en outre une hiérarchie de valeurs qui lui est propre et qui considère la paix (paix qui ne peut être instaurée qu'à travers la structure fédérale et qui constitue la seule base permettant d'assurer l'avènement définitif de la liberté, de l'égalité et de la justice sociale) comme étant le but suprême de notre époque; il exprime aussi une vision autonome du cours de l'histoire qui introduit une connaissance plus positive du monde et jette un rayon de lumière sur le passé, mettant en évidence ce que, dans ce passé, les procédés de connaissance courants n'arrivent pas à éclairer.

Pour trouver une confirmation à ces assertions il suffit

de considérer brièvement le tableau de la situation historique actuelle, tel que nous le présentent les vieilles idéologies. Pour les libéraux, les démocrates et les socialistes, c'est encore et toujours la lutte pour la réalisation des valeurs indiquées par les différentes doctrines qui en constitue le thème principal. Dans ce contexte, la nécessité de surmonter progressivement la division de l'humanité en Etats nationaux souverains leur apparaît comme un problème dont la solution est étroitement subordonnée à la réalisation progressive des institutions libérales, démocratiques ou socialistes, à l'intérieur des Etats. Plus nous réaliserons de progrès dans cette direction (pensent-ils) plus la collaboration internationale sur le plan économique, politique, social, culturel, etc... se renforcera.

Or il est évident que cette représentation de la réalité et des devoirs qui en dérivent représente la théorie la plus apte à justifier une conduite politique basée sur la conquête et le maintien du pouvoir dans le cadre des Etats nationaux de la part des classes dirigeantes d'inspiration libérale, démocratique ou socialiste. Mais, d'autre part, il n'est pas difficile de remarquer que cette conduite tend à laisser sur pied ce qui constitue l'obstacle fondamental à l'unification de l'humanité, à savoir l'Etat national souverain.

Cette observation concerne directement la situation de l'Europe, où d'une part la tendance à l'union supranationale est très forte, étant donnée l'éclipse de fait de la souveraineté nationale qui a suivi l'écroulement du système européen des Etats, mais où, d'autre part, c'est justement la tentative des Etats nationaux de conserver une souveraineté fictive (la seule qu'ils ont pu reconquérir après la débâcle) qui constitue le principal obstacle à l'unification politique du continent. Dans ce contexte, le fait de maintenir la bataille politique au niveau national empêche que l'on ne passe de la phase actuelle de très étroite collaboration internationale à la réalisation d'une unité fédérale effective; en conséquence de quoi, faute d'un noyau politique européen puissant qui permette de dépasser le précaire équilibre bipolaire actuel, il est impossible que se réalise une détente authentique, condition indispensable de la lutte pour la Fédération mondiale.

Mais de cette façon la réalisation des valeurs dont s'inspirent les classes dirigeantes nationales est elle-même compromise puisque sur le plan européen le divorce de plus en plus net entre la situation réelle (européenne) et la situation légale (nationale) implique la disparition progressive de la démocratie dans le cadre des Etats nationaux, tandis que, sur le plan mondial, la persistance de la tension internationale contraint les Etats

à concentrer le pouvoir et par conséquent à subir une dégénération autoritaire progressive et bloque une immense quantité d'énergies économiques et financières qui sont immobilisées pour les dépenses improductives des armements.

Ce n'est qu'à la lumière du fédéralisme que l'on peut se rendre nettement compte de cette réalité; en effet, seul le fédéralisme inspiré par la valeur de la paix et connaissant les moyens positifs de la réaliser, n'est pas aveuglé par la nécessité de défendre le pouvoir national mais oriente au contraire les hommes vers la lutte ouverte contre l'Etat national, vers la lutte sur le plan supranational.

La vision déformée de la réalité qui oriente les classes dirigeantes nationales vers le maintien de l'Etat national et par conséquent de la division européenne ne concerne pas seulement les jugements politiques sur la situation actuelle, mais se prolonge, donnant lieu à une véritable idéologie historique falsificatrice.

L'histoire récente des Etats nationaux européens a été caractérisée, on le sait, par des phénomènes terribles tels que le nationalisme, l'impérialisme, le totalitarisme, qui renversèrent l'équilibre européen des puissances et provoquèrent leur destruction. Il est nécessaire de donner une explication claire et sans équivoque de ces phénomènes, une explication qui en mette en lumière les racines les plus authentiques et les plus profondes, et cela, non par goût simplement de la connaissance historique, mais parce que ces phénomènes mettent en question, non pas telle ou telle politique de tel ou tel Etat national, non pas certaines institutions internes des Etats, mais le système des Etats nationaux souverains dans son ensemble, et que ceux qui s'apprêtent à faire œuvre politique au sein d'un cadre politico-institutionnel déterminé (l'Etat national) ont le devoir de se demander s'il est impliqué de par sa structure, ou seulement par hasard, dans des phénomènes d'une telle importance.

Or l'historiographie prédominante d'orientation libérale de même que l'historiographie d'orientation démocratique ou marxiste, n'a su dire en substance à cet égard que ceci: l'Etat national était en soi une institution positive, ce sont les déviations de l'idée de nation qui ont provoqué la dégénération bien connue, mais ces déviations sont étroitement liées à l'insuffisante réalisation, à l'intérieur des Etats nationaux, des valeurs libérales ou démocratiques ou socialistes selon le cas. Non seulement cette explication ne satisfait pas mais elle est en contradiction évidente avec la constatation du fait que l'intégration progressive des sociétés nationales (la disparition des contrastes les plus violents entre les classes sociales) qu'ont rendue possible les

succès obtenus au cours des luttes libérales ou démocratiques ou socialistes, a eu pour effet de renforcer de façon incroyable les Etats nationaux, exaspérant leurs luttes pour la puissance et suscitant le nationalisme, avec comme conséquence fatale les terribles guerres hégémoniques et totalitaires de notre siècle. En somme, une analyse objective de ces faits oriente vers la mise en évidence d'une responsabilité directe de l'Etat national en tant que tel, de sa structure, au sens large, à l'égard de ces phénomènes. Mais une analyse de ce genre n'est évidemment pas à la portée de ceux qui n'ont pas su, à notre époque, considérer l'Etat national comme l'ennemi à combattre face à face, et qui, par conséquent, sont induits à construire sur le plan de la connaissance historique une vision plus positive de cette forme d'organisation politique: une vision évidemment déformante dans la mesure où elle dépend d'idéologies qui ont désormais été dépassées par la réalité.

Seuls ceux qui ont senti la nécessité de dépasser l'Etat national sont donc en mesure d'atteindre, au delà de ces mystifications, une vision satisfaisante du cours de l'histoire. Parmi ceux-ci, et malgré certaines limites que nous mettrons en lumière au moment voulu, il faut sans aucun doute citer Dehio, lequel, comme peu d'autres historiens, a eu la ferme conviction que la conscience du développement historique est un élément décisif d'une conscience politique clairvoyante. Dans sa recherche des racines du nationalisme, de l'impérialisme et du totalitarisme, il a su mettre en évidence, avec une lucidité sans égale, le lien structural qui existe entre ces phénomènes et la fondation des Etats nationaux. Mais ce faisant il a formulé le verdict d'accusation le plus efficace et le plus décisif contre l'Etat national souverain; et c'est surtout pour cela qu'il doit être considéré, avec Einaudi, avec Robbins, avec Lothian, comme un classique du fédéralisme.

* * *

Le fondement historique de l'œuvre de Dehio est constitué par la doctrine de l'équilibre européen des puissances qu'il a héritée de Ranke et de son école historique, doctrine à laquelle il a apporté certaines révisions d'importance considérable. Avant de prendre en considération les nouveautés introduites par Dehio, il convient de préciser brièvement quels sont les traits essentiels qui distinguent cette doctrine chez Ranke.

A la base de la théorie de l'équilibre européen des puissances, se trouve cette considération fondamentale selon laquelle la tendance à la plus grande extension possible de sa propre

puissance est intrinsèque au comportement de tout Etat. Cette tendance, quand l'Etat n'est pas isolé mais vit au contraire en contact avec d'autres Etats, trouve un obstacle dans la tendance analogue de ces derniers, ce qui contraint l'Etat en question à adapter ses structures intérieures au but de l'expansion extérieure d'une part, et d'autre part à entrer dans un jeu changeant d'alliances et d'antagonismes avec les autres Etats afin de s'affirmer le mieux possible dans la course pour la puissance.

Ces relations s'entrelaçant de façon complexe, en présence de certaines conditions — en particulier l'existence dans une zone limitée d'une pluralité d'Etats ne différant pas trop les uns des autres en ce qui concerne d'une part le type de civilisation, d'autre part les dimensions et la puissance — déterminent la formation de véritables systèmes d'Etats caractérisés par une étroite interdépendance de chaque partie par rapport au tout et par conséquent par l'existence de constantes générales dans leur fonctionnement, constantes qui dirigent les critères particuliers de comportement (les raisons d'Etat) des différents Etats qui en font partie. Au sein de ces systèmes, l'évolution des institutions intérieures et la politique internationale de chaque Etat, loin d'être uniquement déterminées par le processus politique qui se déroule à l'intérieur de cet Etat, dépendent de façon décisive de l'équilibre dynamique des rapports matériels de puissance qui s'établissent entre les Etats et de la position que l'Etat en question occupe dans cet équilibre. C'est donc en gardant ce lien présent à l'esprit que l'on peut saisir la signification générale de toute action importante d'un Etat.

L'exemple classique de système des Etats pouvant être interprété à la lumière de la théorie correspondante de l'équilibre des puissances, était représenté pour Ranke, en ce qui concerne l'histoire antique, par le système des cités-Etats de la Grèce antique. Une situation analogue se présenta ensuite dans l'Italie du XV^{ème} siècle, lorsque s'y forma, entre les Principautés italiennes, un système d'équilibre qui fonctionna pendant presque un siècle. Mais le paradigme du système des Etats était représenté, selon Ranke, par l'équilibre européen des puissances qui se forma à la suite de la rupture définitive de l'unité médiévale et après la fin de l'indépendance des Principautés italiennes. En Europe l'équilibre entre les Etats avait réussi à se maintenir malgré les tentatives répétées de la part de certains Etats européens d'imposer leur hégémonie au continent tout entier et cet état de choses semblait devoir durer indéfiniment. Contraignant chaque Etat à une attitude de vigilance continuelle à l'égard des autres Etats et comportant de ce fait même des moments

de crise aiguë mais aussi de longues périodes de paix, le système des Etats y avait provoqué un foisonnement d'énergies matérielles et intellectuelles qui n'eût pas été possible autrement. C'est donc en lui que le grand historien allemand voyait le premier fondement de la floraison ininterrompue et sans pareille de la culture européenne, et il le comparait à l'immobilité du monde asiatique qui n'avait pas su créer un système politique analogue et qui par conséquent avait vu se flétrir sa civilisation.

Tel est le canevas théorique essentiel de l'historiographie de Ranke. C'est dans ce cadre qu'il conçut et qu'il entreprit ses recherches sur l'histoire des Etats de l'Europe moderne et qu'il sut en illustrer certains aspects fondamentaux avec une profondeur que personne n'avait atteinte avant lui et que très peu ont dépassé depuis lors. Et il y réussit précisément en raison du fait qu'il sut toujours interpréter les événements concernant l'histoire de chaque Etat particulier en les considérant dans le cadre du système européen des Etats, conçu comme un tout, sur la base de la catégorie pertinente de la raison d'Etat, si bien qu'il évita des points de vue partiels et déformants.

Comme l'observe de façon incisive Dehio: « Le plus grand historien de l'Allemagne abandonna la pensée patriotique d'une histoire de sa patrie pour la bonne raison qu'on ne peut comprendre cette histoire qu'en tant que produit de l'histoire générale. Mais en revanche il devint le maître de l'histoire générale de l'Occident: en particulier de l'histoire du système politique occidental » (1). Ces mots doivent être particulièrement soulignés justement parce qu'ils mettent en lumière dans quelle mesure et avec quel profit la façon de poser le problème de Ranke se détache de ce que l'on a appelé « l'historiographie nationale ». L'un des traits caractéristiques de cette orientation historique si répandue consiste en effet en la prétention d'interpréter les événements se déroulant à l'intérieur d'une aire étatique ou nationale déterminée en ne se référant directement qu'au contexte historique délimité par cette aire. Mais de cette sorte les faits ne peuvent pas être expliqués de façon satisfaisante et doivent par conséquent être interprétés (si l'on ne se limite pas à faire de la simple chronique) en les rattachant à des causes arbitraires et mythiques, telles que l'âme de la nation, et ainsi de suite.

Il est maintenant nécessaire d'examiner de plus près les acquisitions historiques fondamentales de Ranke à l'égard de

(1) Cfr. LUDWIG DEHIO, *Gleichgewicht oder Hegemonie*, à p. 10 dans l'édition Scherpe, Krefeld, 1960.

l'histoire de l'Europe moderne parce qu'elles nous introduisent directement dans les sujets traités par Dehio. Il émerge clairement du tableau que nous venons de tracer que la suprématie de la politique extérieure sur la politique intérieure est le juste critère sur lequel on doit se baser pour éclairer dans ses différents fondements l'action historiquement marquante des grandes puissances européennes. Il s'agit d'un concept d'une immense valeur heuristique que, bien qu'Alexander Hamilton (2) en ait déjà eu l'intuition, seul Ranke éleva à la dignité d'une véritable règle d'interprétation historique.

Sur cette base l'historien allemand put en premier lieu mettre en lumière le fait que la ligne de conduite des grandes puissances européennes à l'égard des autres Etats a toujours été dictée par un égoïsme fondamental, de sorte que les alliances sont choisies en considérant essentiellement la façon la plus efficace de protéger les intérêts particuliers de puissance tandis que la solidarité idéologique entre les Etats et les coïncidences correspondantes en ce qui concerne les organisations intérieures sont négligées, ou tout au moins passent au second plan. Pour Ranke il s'agissait d'une constante dans le déroulement de l'histoire, constante que les exemples historiques de solidarité et d'alliances entre les Etats fondés sur des idéologies et sur des arrangements sociaux communs, tels que les connus l'époque des guerres de religion puis celle des guerres de la France révolutionnaire, ne servent absolument pas à mettre en doute. Ces cas constituaient en effet des moments de crise, c'est-à-dire des moments au cours desquels les grandes puissances n'étaient pas véritablement telles parce qu'elles étaient bouleversées par des contradictions internes qu'elles ne savaient pas surmonter, et qu'elles étaient par conséquent incapables de guider la société dans son ensemble. Mais ces situations de crise avaient toujours été surmontées (et auraient toujours été surmontées plus tard aussi) au moment où les grandes puissances avaient réussi à créer à l'intérieur un nouvel équilibre politico-social satisfaisant la société tout entière, et à faire reconnaître par conséquent à toutes les couches de la société le loyalisme envers l'Etat et envers son action dans le monde.

La continuité substantielle de la tendance à l'hégémonie de la politique extérieure de la France à travers la succession du régime monarchico-aristocratique et du régime révolutionnaire constituait pour Ranke la confirmation la plus évidente du caractère constant de ce phénomène. Et Ranke fut en effet le

(2) Cfr. en particulier l'essai VIII de *The Federalist*.

premier historien qui cueillit ce lien profond dans l'histoire de la France, ouvrant ainsi une voie d'enquête historique qui fut ensuite suivie par Tocqueville.

Mais ce qui est encore plus digne de mention c'est l'acuité avec laquelle l'historien allemand sut prévoir, à la lumière de ces constantes historiques qu'il venait de découvrir, les traits fondamentaux de la constellation historique qui se forma effectivement en Europe pendant la période des révolutions et des guerres libérales et nationales, et après elle. Au beau milieu de la Restauration (3), c'est-à-dire à une époque dominée par l'opposition (qui ne connaissait pas les barrières des Etats) entre l'internationale libérale-révolutionnaire et la solidarité conservatrice des monarchies autocratiques, et où tout progressiste était convaincu que la victoire des forces libérales et nationales à l'intérieur des Etats européens allait mettre fin aux contrastes entre les Etats et instaurer une unité et une solidarité internationale définitives, Ranke soutint catégoriquement que l'avenir appartiendrait à l'autonomie des grandes individualités étatiques qui était en train d'être pleinement reconquise par suite de leur transformation et de leur consolidation intérieure. Et il est assez facile de faire observer à quel point cette intuition fut valable, même si l'on doit bien dire que l'optimisme qui l'accompagnait au sujet de la capacité de l'équilibre européen des puissances de maintenir, même à l'avenir, un ordre relatif en Europe, n'a été justifié en aucune façon par les événements qui ont suivi.

La perception aiguë des conséquences intérieures de la politique extérieure de puissance des Etats lui a en outre permis d'éclairer un autre problème central de l'histoire européenne: l'évolution différente (respectivement dans le sens de la liberté et de l'autonomie et dans celui de la centralisation et de l'autoritarisme) des situations politico-institutionnelles à l'intérieur des Etats insulaires et à l'intérieur des Etats continentaux européens. Ici aussi il sut voir juste quand il indiqua que la situation des relations internationales continentales, caractérisée par une tension à peu près continue et par le danger de guerre toujours présent, était le principal obstacle à une application effective et durable des institutions libérales et démocratiques dans les Etats du continent.

Ranke en est donc arrivé là. Se rattachant à l'œuvre du maître, mais riche de l'expérience du bouleversement de l'équi-

(3) Cfr. LEOPOLD VON RANKE, « Politisches Gespräch », publié pour la première fois dans *Historisch-politische Zeitschrift*, Berlin, 1836.

libre européen causé par deux guerres mondiales, l'œuvre de Dehio représente, comme nous l'avons déjà dit, à la fois une continuation et une révision critique du tableau historique brossé par Ranke.

* * *

L'effort de révision critique de l'œuvre de Ranke accompli par Dehio s'est déroulé sur deux plans, celui de la considération objective du déroulement de l'histoire et des facteurs qui le déterminent et celui du jugement de valeur, de la prise de position morale en face de la réalité historique, deux plans qui sont sans aucun doute étroitement interdépendants et que nous ne prendrons séparément en considération que pour les besoins de notre exposition.

En ce qui concerne la reconstruction du déroulement des faits historiques, Dehio a surtout su, à la lumière des expériences des guerres mondiales, décerner de façon plus précise et plus convaincante la dynamique de l'équilibre européen des puissances, apercevant l'importance décisive des puissances latérales par rapport au système, et l'influence des espaces coloniaux extérieurs sur la rupture et sur le rétablissement de l'équilibre même. Contrairement à son maître qui, en substance, resta lié à une vision continentale du fonctionnement du système européen, notre auteur a clairement vu comment, et pas seulement dans les guerres de notre siècle, on a pu parer aux différentes tentatives d'hégémonie qui se sont succédées sur le continent, de Charles-Quint à Hitler, en raison surtout de l'apport des grandes puissances extérieures. Ces puissances qui, justement en raison de leur position insulaire ou périphérique (Angleterre, Russie, Amérique), se sont toujours maintenues en dehors du système, ont pu favoriser la formation, sous leur propre égide, de vastes coalitions contre l'Etat qui menaçait à ce moment-là d'imposer son hégémonie sur le continent entier, et préserver de la sorte avec l'équilibre, l'indépendance des Etats continentaux européens.

Mais, justement parce qu'elles étaient obtenues grâce à l'apport décisif et croissant des grandes puissances extérieures, ces victoires du principe de l'équilibre sur celui de l'hégémonie eurent pour prix la perte progressive de puissance du système au profit des espaces extérieurs. Et ce fait (dont l'historien anglais Seeley (4) avait déjà eu nettement l'intuition vers la fin du siècle

(4) Cfr. JOHN ROBERT SEELEY, *Expansion of England*, publiée pour la première fois en 1883.

dernier) impliquait fatalement la décadence des Etats européens. En effet ces derniers, au cours de la première moitié de notre siècle, se sont montrés trop faibles pour rester divisés face aux grandes puissances de dimensions continentales, mais cependant trop forts pour pouvoir se soustraire au jeu antique des luttes d'équilibre et d'hégémonie. C'est pourquoi, dans la volonté de puissance des Etats européens, qui se manifeste tour à tour dans la tendance à prédominer ou dans la défense à tout prix de leur propre indépendance, dans cette volonté de puissance que Ranke saluait avec une confiance optimiste, Dehio voit le facteur historique principal de la mort du système européen et de sa dissolution dans le nouveau système mondial bipolaire.

En mettant ainsi en évidence dans ses termes véritables la dynamique du système européen il ne s'en tient pas purement et simplement à la considération des rapports diplomatiques et de puissance, en faisant abstraction des fondements réels de l'action des Etats. On note au contraire clairement, dans son œuvre, un effort pour connaître de plus près et plus profondément la volonté de puissance qu'il considère, ainsi que Ranke, comme le ressort fondamental du comportement des Etats et, par conséquent, du déroulement de l'histoire.

L'une des limites théoriques de Ranke réside dans le fait qu'il est incapable, lié qu'il est à la culture romantique, de décrire en termes positifs les bases réelles, c'est-à-dire humaines et sociales, de la politique. C'est pourquoi même si d'une part il a réussi à apercevoir avec une maîtrise sans égale les conséquences de la tendance de l'Etat à étendre à tout prix sa propre puissance, d'autre part il n'a pas su, quand il a tenté d'expliquer le fondement de cette tendance, faire autre chose que la rattacher à une origine métaphisique: l'idée dont chaque Etat est le porteur et que l'on ne peut définir qu'en termes métaphysiques ou organiques. Se libérant de ces perversions terminologiques romantiques, qui révèlent d'ailleurs clairement l'attitude conservatrice de Ranke et de la culture à laquelle il appartient, Dehio s'efforce au contraire d'expliquer les comportements humains qui soutiennent la politique de puissance. Et il indique: tantôt les intérêts concrets de pouvoir qui conditionnent le choix des classes dirigeantes qui ont la responsabilité de la politique de l'Etat, tantôt l'influence qu'exerce la pression des masses et de l'opinion publique sur les actions de l'Etat, tantôt l'état d'âme, fait de crainte et de méfiance éternelles, qui, dans un monde anarchique d'Etats absolument indépendants (et par conséquent se trouvant entre eux dans un état de tension continue et tel que tout Etat ne peut obtenir ce à quoi il pense

avoir droit que par la force), pousse l'homme d'Etat à profiter de toute occasion favorable pour accroître la puissance de son propre Etat, n'hésitant pas, pour ce faire, à violer les règles du droit et de la morale.

De cette sorte, la vie politique et en particulier le vie des Etats se clarifie dans ses bases humaines, psychologiques et sociologiques, et l'on peut dire que se produit un renversement entre la théorie et la pratique: le processus historique réel, qui restait chez Ranke ancré au monde exsangue des idées, est maintenant mis en relation avec le monde des comportements humains concrets; la dialectique qui autrefois « concernait des têtes d'ange sans corps, est remise sur ses pieds ». Et il est juste de rappeler à ce propos que Dehio a suivi les traces de son autre grand maître, Friedrich Meinecke, qui dans « L'idée de la raison d'Etat dans l'histoire moderne » avait déjà entrepris l'effort d'affranchir les enseignements de Ranke des limites de la culture romantique.

Mais, étant donné qu'il procède plus par intuition que sur la base d'une rigoureuse méthodologie scientifique (ce qui révèle d'ailleurs entre autres les limites de sa formation idéaliste), l'enquête qu'il conduit dans cette direction ne porte pas Dehio à élaborer des schémas théoriques rigoureusement fondés et encore moins à élaborer une théorie générale du pouvoir. Toutefois cette enquête lui révèle des problèmes historiques que Ranke, lié à l'expérience historique d'un Etat économiquement sous-développé, tel que l'était alors la Prusse, a, au contraire, complètement négligés. Autrement dit elle l'induit à prendre en considération l'influence qui a été exercée par la dynamique des forces sociales que le développement de l'économie et de la technologie moderne a mis en marche, sur la vie des Etats européens, et par conséquent sur leur politique de puissance. Dans ce contexte il réussit à mettre en évidence un élément nouveau mais qui assume une importance décisive dans l'histoire du système européen des Etats, un élément faute duquel on ne pourrait pas s'expliquer la façon particulièrement terrible et tragique dont l'équilibre des puissances européennes est mort. En effet si, de Charles-Quint à Hitler, on assiste à une même série de tentatives d'hégémonie alternant avec des rétablissements de l'équilibre, et qui s'expliquent toutes sur la base des lois de fonctionnement du système des Etats, il existe toutefois entre elles de profondes différences qualitatives qui sont le produit d'un phénomène ou mieux d'un ensemble complexe de phénomènes que Dehio appelle « civilisation » et qui n'est pas de nature politique mais sociale. Du reste l'implication politique de cet élément social autonome, à savoir la formation

de l'Etat bureaucratique moderne, d'une part, et, d'autre part, la possibilité qu'a l'Etat d'utiliser les instruments de la technique moderne pour atteindre ses objectifs de puissance, assume une importance considérable. C'est ainsi qu'avec le progrès de la civilisation, l'élément démoniaque du pouvoir, qui dans les luttes pour l'hégémonie des Etats continentaux se manifeste toujours de façon accentuée, s'exaspère, à mesure que le temps passe, pour en arriver à son paroxysme avec Hitler, l'auteur de la dernière et de la plus terrible tentative d'unifier l'Europe sous son hégémonie.

Cette vision désenchantée des forces réelles qui déterminent les actions des Etats, et qui en conditionnent souvent les effets démoniaques, n'induit pas Dehio à une attitude de négation préjudicielle et moraliste de l'Etat ou à méconnaître son importance dans le cours de l'histoire. Au contraire, justement parce qu'il a mis en lumière la terrible capacité qu'a l'Etat d'exploiter pour ses propres fins de puissance toutes les ressources humaines et techniques fournies par la civilisation moderne, il le considère, de même que le faisait Ranke, comme étant le facteur central de la vie historique, « le point d'intersection de ses grandes lignes, le lieu où se groupent ses grandes impulsions, le principal modeleur de notre existence à travers l'ordre et l'autorité » (5).

Ce qui diffère, et radicalement, c'est l'évaluation de cette réalité.

Bien des gens ont reproché à Ranke un culte sans conditions de la puissance. Ce reproche, à mon avis, n'est pas entièrement justifié, si l'on tient compte du fait que l'affirmation selon laquelle le devoir suprême de l'Etat est de s'affirmer et d'affirmer sa propre puissance était accompagnée, chez Ranke, de la conviction qu'au sein d'un système d'Etats tel que le système européen, qui avait toujours réussi à éviter que les luttes pour la prépondérance entre les Etats ne se transformassent en guerres radicales de destruction, les effets négatifs de la politique de puissance sont plus que compensés par les effets positifs qui en dérivent. Et cet historien allemand rappelait que cette exigence de la part de l'Etat de s'affirmer à l'extérieur a favorisé de façon décisive l'introduction, à l'intérieur, d'institutions telles qu'elles permettent une adhésion autonome, moralement parlant, des sujets aux requêtes de l'autorité à leur égard; et ceci parce que, comme il le dit textuellement, « en ceci réside également le secret de la puissance: elle n'arrivera à utiliser toutes ses ressources que lorsque toutes les forces obéiront spon-

(5) *Gleichgewicht oder Hegemonie*, cit., p. 10.

tanément à son commandement » (6). D'autre part le renforcement de la société et de l'Etat qui a ainsi dérivé des luttes pour la puissance, a constitué des bases sans égales pour le développement des cultures nationales qui ont donné vie, avec leur variété et du fait qu'elles se complétaient en même temps, à ce phénomène sans pareil qu'est la culture de l'Europe moderne. C'est à ces considérations qui, à l'époque où il écrivait, n'étaient pas très éloignées de la réalité, qu'était lié le jugement positif exprimé par Ranke au sujet des luttes pour la puissance. D'autre part il est vrai que cette évaluation très optimiste finissait par attribuer à l'Etat une auréole de divinité, induisant à considérer l'indépendance et la puissance de l'Etat comme des valeurs définitives et historiquement insurpassables.

C'est justement cette évaluation dangereuse que, dans les enseignements de son maître, Dehio repousse de la façon la plus radicale. Et ceci parce que toute représentation optimiste des conséquences de la politique de puissance a été définitivement désavouée par les terribles expériences historiques récentes au cours desquelles l'équilibre européen des puissances s'est révélé incapable d'endiguer l'explosion primitive et destructrice des potentialités démoniaques du pouvoir. C'est pourquoi on ne trouve, dans l'œuvre de Dehio, aucune glorification de l'Etat et de son autonomie absolue, tandis que s'y dessine au contraire la conscience nette de la nécessité absolue de dépasser l'autonomie de l'Etat justement dans le but de sauvegarder les valeurs fondamentales de la culture européenne et de l'humanité.

Ayant rénové le schéma de Ranke et dépassé ses limites, Dehio a pu dégager, avec une lucidité que peu d'autres historiens ont su égaler, les conséquences de la naissance des Etats nationaux modernes en Europe.

En face des bouleversements que le nationalisme a provoqués en Europe au cours de notre siècle, l'orientation prédominant en histoire soutient, comme nous l'avons dit au début, qu'ils sont le produit d'une déviation de la véritable idée de nation. En effet cette idée avait été conçue par ceux qui la formulèrent à l'origine en termes cosmopolites, donc comme un moyen de faire fraterniser les peuples en mettant fin aux contrastes entre les Etats, contrastes qui étaient au contraire liés à l'existence des monarchies absolues. Selon cette conception le nationalisme serait donc tout bonnement le contraire de l'idée de nation, puisque l'idée de nation implique logiquement le respect de l'indépendance de toute nation.

(6) Cité par FRIEDRICH MEINÉCKE dans *Die Idee der Staatsräson*, à p. 452 de l'édition R. Oldenbourg, Munich, 1960.

Ce prolongement de l'idéologie de Herder et de Mazzini jusqu'à notre époque est définitivement démasqué par l'œuvre historique de Dehio. Se rattachant aux études de Friedrich Meinecke, qui déjà vers la fin de la première guerre mondiale avait commencé à parcourir la voie qui mène de l'Etat national au cosmopolitisme, notre auteur détecte, entre la création des Etats nationaux et la politique impérialiste de notre siècle, avec toutes les conséquences qu'elle entraîne, non pas un fossé mais un lien étroit de continuité historique. La naissance des Etats nationaux fut en effet fatale pour l'Europe parce qu'elle rongea les bases du fonctionnement du système européen. Depuis des siècles, le frein le plus puissant contre les débordements de la politique de puissance était constitué non seulement par les idéaux cosmopolites, fruit de la culture européenne commune, mais aussi par le fait que les moyens réels de puissance étaient limités, si bien qu'ils ne furent, jamais et nulle part, suffisants pour détruire l'équilibre de la force en instaurant une monarchie universelle. Mais cette situation de faiblesse relative des entités étatiques commença à se modifier de façon substantielle à partir du moment où, en concomitance avec le processus de nationalisation des Etats européens, s'entr'ouvrirent les portes qui, de par leur fermeture, avaient jusqu'alors tenu les peuples loin de la participation à la politique de puissance. L'introduction de la conscription générale, possible seulement dans le cadre de l'Etat national, et les moyens rendus disponibles par la technique moderne, multiplièrent de façon inouïe l'efficacité militaire des Etats, avec l'inévitable conséquence de rendre les relations internationales plus tendues. De sorte que le vieille logique du système européen des Etats, toujours en balance entre la tentative d'hégémonie et le maintien de l'équilibre et périodiquement rompu par la guerre, non seulement survécut, contrairement aux espérances des prophètes des idées nationales, mais augmenta progressivement en violence, pour aboutir tragiquement enfin aux guerres impérialistes.

A la lumière d'une perception si claire des conséquences de la fondation des Etats nationaux dans le cadre du système européen, Dehio est en mesure d'exprimer à propos de la révolution de 1848 des considérations aiguës, qui se placent sur la même ligne d'interprétation que l'analyse classique de Namier (7), tandis que par ailleurs l'œuvre politique de Bismarck lui apparaît elle-même sous un nouveau jour. S'adressant à ceux qui

(7) Cfr. LEWIS B. NAMIER, *The Revolution of the Intellectuals*, Londres, 1946.

veulent attribuer à l'échec de la révolution de 1848 le début de ce que l'on a appelé la « dégénération » de l'idée de nation, il observe justement: « Quelle conclusion inconsidérée que celle de dire qu'une victoire de la démocratie nationale aurait pu épargner à l'Europe de futures luttes! La Révolution française avait bien remplacé la machine gouvernementale de l'Ancien Régime par une machine nouvelle et beaucoup plus terrible! Les forces de la vie moderne, qui se manifestaient instinctivement dans les mouvements populaires, tendaient au fond à l'expansion. Elles ne pouvaient pas l'obtenir par des moyens pacifiques dans le continent resserré. Leur victoire, en 1848, aurait facilement pu avoir une suite de guerres ardentes de peuples qui, quant à leur force destructrice, auraient laissé loin derrière elles les guerres de cabinet, brèves et conduites froidement, des vingt années suivantes » (8). Et dans la politique de Bismarck, qu'il n'hésite pas à reconnaître comme conservatrice, il voit l'expression d'une sage raison d'Etat, dont le « Chancelier de fer » fut le dernier champion et sans laquelle l'ancien monde européen se serait peut-être écroulé quelques dizaines d'années plus tôt. « Mais qui peut dire, affirme-t-il, quelles explosions de forces informes a quand même empêchées Bismarck; quels pouvoirs dangereux auraient pu prendre la place de la monarchie prussienne? L'impulsion vitale, qui fermentait mystérieusement dans la nation renouvelée qui se précipitait dans la civilisation, ne fut pas produite par lui. Il l'a guidée, mais aussi endiguée. Il dominait le problème posé en 1848, et manœuvrant hardiment et selon l'occurrence, il recueillait ce vent de tempête dans la voile du navire de l'Etat: l'homme d'Etat se contentait de tenir le gouvernail. Après 1872 il l'orienta rigoureusement vers la conservation de ce qui avait été obtenu en luttant » (9).

Ce jugement mesuré trouve une confirmation ultérieure dans son admirable exposition de l'ensemble des conséquences que l'avancement progressif des revendications libérales, démocratiques et sociales, favorisé par la révolution industrielle, a déterminé dans les Etats du continent. A cet égard on a souvent tendance à considérer comme un pur enrichissement toutes les améliorations que l'Etat moderne a reçu avec les afflux successifs des idées libérales, démocratiques et sociales. En bien, Dehio a su comme peu d'autres voir le revers de la médaille, c'est-à-dire mettre en lumière la façon dont ces développements ont dressé devant la raison d'Etat des forces dont elle n'a plus été complètement maîtresse.

(8) *Gleichgewicht oder Hegemonie*, cit. p. 175-176.

(9) *Gleichgewicht oder Hegemonie*, cit. p. 194.

D'une part, l'intégration de classes sociales de plus en plus nombreuses dans la vie de l'Etat, en raison du fait que les luttes des classes ont été progressivement surmontées, a contribué à accentuer le caractère bureaucratique et centralisé de l'Etat continental. Ceci a évidemment renforcé les bases pratiques de la politique de puissance et par conséquent des phénomènes du nationalisme et du militarisme, auxquels les classes dirigeantes libérales, démocratiques et socialistes se sont progressivement adaptées, trahissant leur propre inspiration originelle universaliste. D'autre part l'étroitesse et le caractère fermé des Etats continentaux, en contraste avec l'ouverture des vastes sociétés insulaires, a représenté un obstacle insurmontable, à une époque plus récente, à l'accomplissement complet de la révolution industrielle et technologique, et par conséquent à la satisfaction des attentes légitimes des masses que les premières phases du développement de la civilisation moderne avaient mises en mouvement. C'est pourquoi, tandis que dans les vastes espaces insulaires ouverts la société industrielle moderne a pu s'affirmer harmonieusement et progressivement, sans provoquer de contre-coups destructeurs, le même processus s'est trouvé embouteillé dans les ruelles que constitue la division en Etats nationaux bureaucratiques et militarisés. On a cherché à sortir de la crise qui en est résultée en empruntant la vieille voie de l'expansion impérialiste, avec, comme résultat, les deux dernières terribles guerres d'hégémonie européenne.

Le caractère d'essentialité et en même temps d'acuité profonde pour lesquels on admire la description de ce processus que nous offre Dehio, ne peuvent pas ne pas nous rappeler les considérations d'Einaudi sur ce même problème dans son célèbre discours sur « La guerre et l'unité européenne ». S'occupant des deux dernières guerres mondiales et, à l'encontre de toutes les explications traditionnelles, indiquant le problème de l'unité européenne comme étant leur cause, Einaudi a mis en évidence dans les mêmes termes que Dehio le noyau central de cet enchaînement historique, à savoir la contradiction entre la tendance à la désagrégation nationale propre au système européen des Etats et l'exigence historique de fonder de vastes ensembles politiques continentaux et supranationaux, contradiction qui peut être résolue soit par le système de l'hégémonie, soit au moyen de la libre fédération des peuples européens.

Comme Einaudi, Dehio aussi voit dans le dépassement de la division de l'Europe en Etats nationaux souverains, c'est-à-dire dans le dépassement d'une institution historique, l'Etat-nation, que l'histoire elle-même a condamné sans appel, l'unique possibilité qu'a l'Europe de survivre à l'époque des puissances de

dimensions continentales. Et cette conviction, Dehio l'exprime avec une puissance de représentation sans égale grâce à la comparaison rétrospective des Etats nationaux européens avec les « polis » de la Grèce antique qui, justement parce qu'elles étaient incapables de surmonter leur propre fractionnement, furent supplantées par un grand empire.

* * *

Bien que Dehio, en suivant la méthodologie de Ranke, garde constamment présente à son esprit l'histoire de l'Europe dans son ensemble, la partie centrale de ses recherches historiques est dédiée aux vicissitudes de l'Etat national allemand, dont il a été, on peut le dire sans crainte d'exagérer, l'interprète le plus perspicace et le plus profond.

La recherche des racines profondes de l'aventure impérialiste à travers laquelle l'Allemagne moderne a bouleversé l'Europe et le monde constitue l'un des thèmes les plus passionnants et les plus discutés dans le cadre de l'historiographie moderne, même s'il a rarement été abordé avec une sévère mentalité critique. Mise à part l'historiographie d'orientation radicalement marxiste, dont on doit reconnaître le caractère rigoureusement scientifique dans sa façon de poser les problèmes mais aussi la limitation unilatérale des conclusions tirées, en raison de l'absence complète de la catégorie de la raison d'Etat de son horizon méthodologique, le reste de l'historiographie nous frappe en effet par l'absence presque totale de critères d'information satisfaisants dans ses enquêtes. Dans ce domaine la méthode de l'histoire des idées occupe une position importante; en effet, remontant de l'empirisme philologique aux idées considérées comme des schémas explicatifs des faits, elle fournit des interprétations qui, quand elles ne sont pas tout à fait arbitraires, sont pour le moins partielles. Ceci parce que l'évolution des idées ne représente qu'un aspect, aucunement privilégié, de l'évolution historique dans sa totalité.

Mais une façon de voir qui est peut-être encore plus répandue est celle qui s'appuie sur la mise en évidence de l'« essence » ou « âme » des peuples (dans le cas en question l'« âme démoniaque » de la nation allemande), qui gâte, du moins en partie, même l'œuvre d'un historien tel que Meinecke, plus précisément « La catastrophe de l'Allemagne » (10). Si l'on se base sur ce

(10) Cfr. à propos de cette œuvre de Meinecke et en général à propos des limites de l'historiographie relative au problème allemand MARIO ALBERTINI, « La colpa della Germania (a proposito del processo Eichmann) », dans *Il Federalista*, III, 3/4 (1961), pp. 178 à 187.

critère, quand on passe de la chronique à l'interprétation historique, on ne sait pas faire autre chose que parler d'un fond originel du peuple allemand, d'une volonté que l'on n'aperçoit dans aucun organe politique déterminé et dans aucune action de caractère empirique, mais qui constitue cependant l'ultime fil conducteur de tous les événements particuliers que la chronique a relevés. Mais de cette façon, on finit, sans même s'en rendre compte, par justifier l'impérialisme allemand, avec tous ses méfaits, du moment que l'on admet l'existence de cette essence, de ce caractère originel duquel se dégagerait, avec la nécessité du « fatum », la vie historique du peuple allemand. Et ce point de vue trouve un appui dans l'histoire des idées elle-même, quand celle-ci est construite par des historiens imprudents, qui, voulant mettre en lumière la « continuité » de l'esprit allemand, insèrent dans une même ligne de déroulement Luther, Kant, Hegel, les romantiques et ainsi de suite, voyant en chacun d'eux, à sa façon, un précurseur de Hitler. Un jugement plastiquement convaincant a été formulé à l'égard de ces généralisations par l'historien suisse Walter Hofer (11), qui a défini cette catégorie d'historiens comme les « terribles simplificateurs » de l'historiographie.

Or, ce qui, sur le plan méthodologique, éloigne de la façon la plus évidente l'œuvre de Dehio de ce genre d'historiographie, c'est son intention déclarée de faire une œuvre d'histoire politique et non pas d'histoire de « l'esprit allemand » ou autre chose du même genre. Sa recherche pointe donc directement au cœur des événements politiques en question, à savoir à la raison d'Etat, qui n'est pas une hypostase abstraite mais une cristallisation historique réelle dont le contenu est déterminé par les impulsions provenant des différents secteurs de l'activité humaine et en particulier de l'équilibre de la balance internationale de la puissance. Et c'est précisément la mise en évidence du contenu de la raison d'Etat, d'abord de l'Etat prussien, puis de l'Etat national allemand, qui constitue, pour lui, la voie à travers laquelle on peut arriver à éclairer de façon substantielle les événements historiques qui se sont déroulés sur cette aire.

L'évaluation du matériel recueilli, que Dehio accomplit selon ce critère d'information, l'amène lui aussi à reconnaître la continuité de l'histoire prusso-allemande. Et il considère cette continuité comme étant incorporée à une « raison d'Etat militariste », produit de la position géographique malheureuse de la Prusse d'abord, puis de l'Allemagne; position qui les exposait

(11) Cfr. WALTER HOFER, *Geschichte zwischen Philosophie und Politik*, Bâle, 1956, p. 15 et suivantes.

à être attaquées sur plusieurs fronts et qui, pour cela même, les obligeait à maintenir une centralisation accentuée et un appareil militaire puissant, avec toutes les conséquences inévitables que comporte un tel état de choses. Les résultats les plus évidents ont été le raidissement sous forme hiérarchique de la structure sociale et la prédominance absolue des méthodes autoritaires dans les rapports entre le citoyen et l'Etat, données qu'aucune réforme politique et sociale n'a jamais su effacer substantiellement. Dans ces conditions, le but principal de ce genre d'Etat, vers lequel convergeaient toutes les données du système, a toujours été une politique étrangère dynamique dans laquelle les succès visibles constituaient l'unique justification de cette entreprise de puissance; mais pour atteindre ces succès des moments de repos étaient nécessaires. Ce lien fatal a marqué l'histoire prusso-allemande jusqu'à Hitler et a laissé naturellement une trace profonde dans la mentalité de l'homme ordinaire, conditionnant la naissance de l'esprit de soumission bien connu et du respect absolu pour l'autorité; et c'est un simplisme grave que d'attribuer cet état de choses de façon directe et principale à la religion luthérienne. Cependant il s'agit de dispositions et d'attitudes qui n'ont rien de naturel et d'originale, mais qui sont au contraire le produit de conditions historiques précises et qu'on peut facilement mettre en lumière.

Tel est donc le contexte pertinent au sein duquel sont recherchées les racines de la politique d'hégémonie de l'Allemagne. Mais, sur le plan concret, de quelle façon commença et se déroula le processus historique qui pivote sur la tentative d'hégémonie de l'Allemagne? Dans le cadre de la continuité de l'histoire prusso-allemande et de celle du système européen des Etats, l'événement fatal, l'événement qui a mis en crise de la façon la plus directe le concert européen des puissances, c'est, selon Dehio, la création de l'Etat national allemand. La concentration inouïe de pouvoir qu'elle fit surgir juste au centre du continent, la méfiance peureuse et les contre-mesures pratiques qu'elle provoqua dans les autres Etats qui décelèrent promptement la présence menaçante du colosse allemand, tout cela joint à la dynamique de l'expansion économique et démographique prédestina en effet dès le début, selon les lois du système européen, l'Allemagne au rôle de nouveau prétendant à la suprématie continentale après les tentatives françaises et espagnoles des siècles précédents. Si cette potentialité ne se traduisit en actes que plus tard, ce fut dû essentiellement à la ferme volonté de Bismarck qui, hautement conscient des dangers qui pesaient sur la situation européenne, sut, grâce à son immense autorité, maintenir la politique du Reich dans les limites

de l'horizon continental européen. Mais lorsque ce guide sûr vint à manquer la voie fatale fut prise, et le pas décisif à cet égard fut la décision prise par l'Allemagne au cours des dix dernières années du XIX^{ème} siècle, de s'élever au rang de puissance mondiale, en mesure de traiter d'égale à égale avec les *Weltnationen* et en particulier avec l'Angleterre. Par cette décision et par les mesures pratiques qui la suivirent, en particulier, avec la construction de la flotte de guerre et l'expansion coloniale, commença le processus de réactions et de contre-réactions diplomatiques et militaires qui devait aboutir à la première guerre mondiale et à la première tentative d'hégémonie de l'Allemagne.

L'argumentation avec laquelle Dehio soutient cette thèse, non seulement met encore une fois en relief sa capacité sans égale d'interprétation, mais encore laisse apparaître de façon évidente la très forte, presque dramatique tension intellectuelle et morale avec laquelle, plus que pour toute autre question, il a traité ce sujet. Et cela n'a rien d'étonnant si l'on tient compte du fait que cet historien assista directement à la partie centrale de ces événements, non pas en tant que témoin muet et consterné (ceci n'advint que lors de la seconde phase, la phase hitlérienne du fanatisme hégémonique), mais en apportant sa participation théorique et pratique active. En effet la première tentative d'hégémonie se produisit dans des conditions qui d'une part permirent la libre discussion sur les fins et les moyens de la politique allemande, et d'autre part laissèrent subsister dans l'âme de bien des hommes sincères, la conviction qu'à l'expansion de la puissance allemande dans le monde pouvait correspondre la réalisation de valeurs éthico-politiques authentiques.

Portant son attention sur les polémiques de ces années-là (polémiques qui ne sont pas encore apaisées aujourd'hui), il entend avant tout tirer au clair le fait que la première lutte pour l'hégémonie en Europe ne fut pas le produit d'un plan allemand préordonné et diabolique. Selon les intentions conscientes de la grande majorité de l'opinion publique et de la classe dirigeante, la politique étrangère du Reich visait à assurer à l'Allemagne une position d'égale à égales dans le concert des puissances mondiales, tout objectif d'expansion continentale étant exclu. Si la politique d'expansion hégémonique sur le continent prévalut ensuite fatalement, et de façon consciente et désordonnée pendant la guerre seulement, quand s'établit la dictature du général Ludendorff, cela est dû au fait qu'un tel développement était étroitement lié à la dynamique même de la politique de fond de l'Allemagne. En effet, en quoi consistait l'obstacle décisif à la réalisation des objectifs allemands, si ce n'est

en la permanence de l'équilibre européen des puissances? Et de quelle façon, sinon grâce à la conclusion victorieuse d'une guerre pour l'hégémonie européenne, l'Allemagne aurait-elle pu s'assurer une base de force continentale telle qu'elle lui permette de siéger, au même titre que les autres puissances, à la table où se prenaient des décisions d'importance mondiale?

C'est dans cet enchaînement complexe de causes que s'encadrent les décisions successives qui entraînèrent enfin le Reich de Guillaume II dans une aventure impérialiste désespérée, les choix particuliers d'ordre pratique étant imposés par l'inévitable nécessité d'adapter les moyens au but désiré et la volonté et la capacité des hommes responsables de ces choix ayant une importance indéniable mais cependant pas décisive. Une telle vision de ces événements ne signifie pas l'acceptation d'un schéma de déroulement déterministe des faits, selon lequel tout ce qui est arrivé ne pouvait qu'arriver, et arriver de cette façon. En effet l'effort fait par l'auteur pour déceler les situations et les problèmes objectifs devant lesquels on se trouva en suivant une certaine ligne politique, et les choix qui étaient effectivement possibles dans ces conditions, apparaît clairement.

En persévérant dans cette voie l'analyse se fait à ce moment ultérieurement incisive par la mise en évidence des contradictions insurmontables en présence desquelles se trouvèrent au cours de ces événements les historiens de l'école de Ranke et avec la critique subtile (qui est aussi, du moins en partie, autocritique), qu'il élabore à l'égard de leurs thèses. Justement parce qu'ils étaient les héritiers de l'école de Ranke, ces historiens (parmi lesquels Dehio rappelle particulièrement Max Lenz, Hans Delbrück, Otto Hintze, Erich Marchs et Meinecke lui-même) se considéraient comme les uniques représentants de la science historique allemande et de ses aspirations à être à la fois universelle et nationale; et effectivement, dans le chœur polyphonique de l'opinion publique ils apportaient la voix centrale dominante et certainement la plus écoutée. Or, étant donnée cette matrice culturelle, ils ne soutinrent la politique étrangère de l'Allemagne de Guillaume II dans son intention fondamentale d'élever le Reich au rang de puissance mondiale que parce qu'ils crurent pouvoir démontrer que cette politique n'était absolument pas en contraste avec la vision rankienne des rapports internationaux. Ils voyaient en effet émerger de la situation diplomatique tendue et dangereuse de ces années-là un système mondial d'Etats qui, à leurs yeux, aurait suivi les mêmes règles de fonctionnement que le vieux système européen et dans lequel l'Allemagne, après avoir détruit la prétendue hégémonie anglaise sur les mers, aurait occupé la place à laquelle elle avait droit. En

réalité ce raisonnement fournissait la meilleure justification idéologique à l'impérialisme allemand, parce qu'il faisait apparaître la tendance de l'Allemagne à émerger en tant que puissance hégémonique en Europe comme une tentative de garantir un juste équilibre mondial, et par conséquent la liberté des Etats dans le monde contre les prétentions d'hégémonie de la *Weltnationen*, de même que le Royaume Uni avait garanti l'équilibre européen. Cette justification idéologique était beaucoup plus efficace que celle que fournissait par exemple le nationalisme exaspéré de la ligue pangermanique, parce qu'il était en mesure de grouper autour de l'impérialisme allemand cette opinion publique libérale et nationale, si répandue et si consistante alors en Allemagne, et qui n'avait pas rompu les ponts avec les valeurs universelles de la culture européenne.

L'erreur tragique dans laquelle tomba cette catégorie d'historiens fut donc celle de ne pas se rendre compte de la nature réelle de la puissance qui était en train de naître et que, nouveaux apprentis sorciers, ils avaient contribué à renforcer et à justifier aux dépens de leur propre responsabilité. C'est justement pour cette raison, et bien qu'ils aient su assumer parfois une attitude critique en face des événements les plus inquiétants qui accompagnaient inexorablement la marche de la puissance allemande dans le monde, qu'ils ne réussirent jamais à dépasser les limites d'un triste rôle de mouches du coche, de ceux qui, par leur protestation morale, couvrent les racines du mal au lieu de l'exposer aux regards dans ses contours nets et précis.

N'arrivant pas à se rendre compte de la nature éminemment agressive de la politique allemande d'armement naval, ils ne saisirent pas les véritables raisons de la tension avec l'Angleterre et de l'action connexe d'encerclement que le système européen produisait pour sa propre défense; et ils attribuèrent au contraire une importance tout à fait disproportionnée à certaines gaucheries de la politique du Kaiser, qu'un observateur très perspicace comme l'est Lothian (12) (son analyse de ces événements concorde pleinement avec celle de Dehio) considère comme tout à fait secondaires. Et ils ne prirent pas plus clairement conscience de la réalité quand les développements hégémoniques de la politique de puissance, qu'ils avaient appuyée dans ses grandes lignes directrices, se manifestèrent sans équivoque. En face du phénomène de la lutte hégémonique qui venait de commencer, Delbrück, Hintze, Meinecke et les autres ne surent pas reconnaître que l'Allemagne n'avait pas d'autre

(12) Cfr. Lord LOTHIAN, *Pacifism is not enough, nor patriotism either*, Londres, 1935.

alternative que de remporter une victoire complète, c'est-à-dire d'assurer son hégémonie sur l'Europe avec la négation radicale de toute valeur supranationale que cela impliquait, ou de capituler sans conditions. Ils choisirent donc une position de compromis, car c'est cela et pas autre chose que signifiait la recherche d'une paix négociée, d'une paix sans vainqueurs ni vaincus, accompagnée de la condamnation de la fureur hégémonique. Tout en reconnaissant qu'étant donné la situation, il s'agissait là d'une attitude courageuse et dictée, surtout en ce qui concerne Meinecke, par un attachement sincère aux valeurs de la paix et de la collaboration internationale, Dehio ne manque pas de faire remarquer que cette attitude ne touchait pas au problème fondamental; c'était en substance une position stérile et velléitaire parce qu'elle condamnait l'exaspération du nationalisme et les objectifs démesurés que celui-ci se proposait, sans mettre en évidence la situation désespérée dans laquelle ils prenaient racine et les choix politiques faits par la société allemande dans son ensemble et qui avaient inexorablement conduit à cette situation. Le fait que l'appel des historiens libéraux-nationaux n'ait eu aucune prise sur le cours des événements et qu'au contraire ceux qui, Ludendorff en tête, soutinrent l'impérialisme hégémonique, aient pu imposer leur propre ligne d'action jusqu'à l'écroulement de la puissance allemande, rentre donc dans l'ordre logique des choses.

A ce point, quelqu'un pourrait objecter que, en raisonnant de la sorte, Dehio finit par justifier, par un esprit d'objectivité historique mal compris, n'importe quelle attitude, même la plus coupable. Il est facile de répondre à cette objection en faisant remarquer que Dehio est bien loin d'exclure la nécessité, pour un historien, d'émettre des jugements de culpabilité; le fait est qu'il n'a pas l'intention de s'arrêter à ce stade, au moment où il se trouve à analyser des situations historiques desquelles émerge fatalement le dérèglement en face d'un vain appel à la modération. Dans ce cas le devoir le plus difficile pour l'historien éclairé, celui qui engage le plus sa responsabilité, consiste à mettre à nu sans préjugés les racines profondes du mal, car ce n'est que de cette façon que son œuvre peut être vraiment utile aux hommes qui agissent dans le présent, en leur indiquant les obstacles qui doivent être surmontés pour prendre la voie exacte.

La situation de l'Allemagne de Guillaume II à l'époque de la guerre d'hégémonie représente sans aucun doute un cas de ce genre. En effet dans cette situation les hommes qui avaient soutenu dans ses lignes directrices la politique de puissance du Reich (et pouvaient-ils se comporter autrement puisqu'il s'agis-

sait d'une politique étrangère dont l'une des bases essentielles résidait dans le développement d'immenses énergies humaines et techniques à l'intérieur de la société allemande?) étaient contraints à prêcher dans le vent quand se manifestaient, sans qu'ils fussent préparés à les accepter, les effets inévitables de cette politique, et par conséquent l'extrémisme le plus irrationnel et le plus auto-destructeur émergeait dans une position de premier plan.

Et il faut reconnaître que la description de la politique de l'Allemagne de Guillaume II que Dehio fait en ces termes implique un courage intellectuel et moral bien plus grand que celui qui est nécessaire pour condamner le nationalisme exaspéré des pangermanistes, la politique de Ludendorff, la faiblesse et l'étourderie du Kaiser, et ainsi de suite. En effet il n'est pas difficile de comprendre que mettre en évidence sans préjugés la situation sans issue (ou n'ayant que des issues désespérées) dans laquelle se trouvait l'Allemagne met en question non pas tellement la politique d'un certain type de gouvernement ou d'un certain type de régime, mais la constitution même de l'Etat allemand. Est-ce que ces événements ne constituaient pas une confirmation ponctuelle des prophéties non écoutées de Humboldt, de Costantin Frantz, de Burckhardt, bref de ceux qui s'étaient opposés à la création d'un Etat national allemand parce qu'ils avaient justement compris que la formation d'une si puissante entité politique juste au centre de l'Europe aurait éliminé ce qui restait encore du vieux concert européen et ouvert la route à une anarchie internationale croissante? Et est-ce que le fait d'en revenir maintenant aux jugements de ces savants et d'accepter à la lumière de leur sagesse la leçon des faits ne signifie pas mettre en question l'idée même de l'Etat national allemand?

L'admission de ces douloureuses vérités est implicite dans l'analyse que Dehio a faite de l'histoire de l'Allemagne de Guillaume II jusqu'à son écroulement; et en être arrivé jusque là, c'est indubitablement faire preuve de courage en même temps que d'acuité intellectuelle.

Ce même courage et cette même acuité d'interprétation soutiennent ses recherches sur la seconde phase de la tentative allemande d'hégémonie. Toutefois sa tâche a alors été plus facile, car en ce qui concerne l'expérience de l'Allemagne nazie le problème n'est pas de saisir les raisons pour lesquelles une politique extérieure qui ne se proposait pas consciemment des objectifs d'expansion sur le continent s'est transformée en une lutte pour l'hégémonie européenne, mais d'expliquer comment un mouvement politique qui avait comme but déclaré la conquête de l'hé-

gémonie en Europe et était prêt à employer tous les moyens nécessaires pour arriver à ses fins, a pu conquérir les rênes du pouvoir en Allemagne et mettre en œuvre, jusqu'à son épouvantable conclusion, sa tragique expérience.

Même en face de ce problème, la première préoccupation de Dehio a été d'écarter les interprétations partiales ou simplistes, telles que celles qu'ont données les historiens de tendance marxiste et ceux qui attribuent une importance décisive à la dureté des conditions du traité de Versailles ou à la crise économique des années 1930. Fidèle à sa méthode historique il vise à saisir le processus historique en question dans sa totalité et, cherchant dans cette direction, il ne lui est pas difficile de voir dans la situation devenue désormais chaotique de l'équilibre européen des puissances, les racines profondes de l'aventure hitlérienne. Sortis de la guerre avec un héritage de haine réciproque profonde, mais aussi nettement affaiblis dans leur propre puissance, qu'ils soient vainqueurs ou vaincus, les Etats européens auraient pu se maintenir en paix et se diriger ainsi sans autre grave secousse vers leur propre déclin en tant qu'Etats nationaux souverains, si les grandes puissances extérieures avaient eu la volonté et la possibilité d'instaurer de façon définitive leur propre hégémonie sur l'Europe. Cela n'eut pas lieu parce que la Russie dut se replier sur elle-même pour se consacrer au terrible effort d'industrialisation et de création d'une société moderne, tandis que l'Amérique du Nord, pays de traditions insulaires enracinées, ne fut pas encore en mesure d'apprendre à fond le rôle impérial auquel l'évolution des rapports mondiaux de puissance l'avait désormais destinée. L'ancien jeu de l'équilibre européen put donc être repris dans une situation encore plus précaire et plus chaotique que celle de l'avant-guerre; et dans de telles conditions il suffit d'une crise économique aux proportions énormes, avec l'aggravation des tensions sociales et politiques qui l'accompagna, pour ouvrir la voie du pouvoir à la force politique qui entraîna l'Allemagne dans sa dernière aventure impérialiste. Mais ce qui met nettement en évidence le fait que la crise économique et les luttes sociales qui en découlèrent ne furent pas la cause mais plutôt l'occasion de l'avènement du nazisme, c'est la constatation du fait que les mêmes problèmes, qui dans la vaste société insulaire américaine ouverte furent résolus dans le cadre des institutions démocratiques, trouvèrent, dans l'Etat continental, une réponse dans l'aventure hégémonique menée cette fois avec l'aide des systèmes totalitaires les plus perfectionnés. Et ceci parce que l'imposait la logique du système européen des Etats dans lequel l'Allemagne, malgré sa défaite, était restée l'Etat le plus puissant, n'étant plus contrebalancée

par les autres Etats européens devenus trop faibles (y compris l'Angleterre), et les puissances mondiales ne l'ayant pas arrêtée à temps.

Dans ce contexte l'histoire de l'Allemagne nazie prend donc une clarté toute logique tandis que la découverte des facteurs déterminants de ce cours d'événements permet à Dehio de voir juste même en ce qui concerne la question discutée de la faute de l'Allemagne à l'égard des terribles événements qui ont accompagné la fin du système européen des Etats. A ce propos l'historiographie a en général assumé une attitude qui tient plus du plaidoyer de l'avocat que de la recherche scientifique. Bien que cette attitude soit en partie compréhensible, étant donné d'une part l'horreur que les méfaits nazis ont suscité et d'autre part la répercussion profonde et immédiate qu'un jugement historique concernant de tels événements a dans la conscience d'hommes qui y ont assisté directement, on ne peut cependant pas la considérer comme une attitude tout à fait ingénue et désintéressée. Il est en effet très évident que dans bien des cas elle est également imputable à la volonté de défendre des intérêts concrets de pouvoir. On peut s'en rendre compte à propos de la polémique (qui, dans l'historiographie concernant la question de la faute de l'Allemagne, occupe, avec les nuances les plus diverses, la place centrale) entre ceux qui tendent à mettre l'accent de façon exclusive sur les fautes de Hitler et des nazis, et ceux qui mettent au contraire en évidence les fautes de la nation allemande dans son ensemble. Il est évident que dans le premier cas on vise à obtenir un meilleur traitement de l'Etat allemand de la part des puissances victorieuses et par conséquent à reconquérir progressivement des positions de puissance perdues, tandis que derrière l'autre jugement se cache l'intérêt à maintenir l'Allemagne dans des conditions d'infériorité.

Mais, conditionnement idéologique mis à part, poser le problème en ces termes est de toute façon une erreur. En effet, s'il est juste de reconnaître avant tout les fautes de Hitler, il est par ailleurs tout à fait anti-historique de négliger les conditions générales qui lui ont permis d'accomplir ses méfaits; d'autre part, dire que ces conditions générales ont été créées par la méchanceté innée de la nation allemande n'a guère de sens, pour peu que l'on considère, à part les observations déjà faites quant au caractère a-scientifique et arbitraire de telles thèses historiographiques, qu'en raisonnant de telle sorte on attribue au peuple et à sa volonté consciente un degré d'influence sur les décisions d'un Etat, ce qui n'est pas du tout réaliste. Le peuple n'est en effet qu'une partie de la réalité complexe qui constitue un Etat; pour comprendre à fond l'expérience historique d'un

Etat il faut tenir compte du degré de développement économique et social qu'il a atteint, de ses institutions politico-juridiques, de la position qu'il occupe dans le cadre des rapports internationaux et enfin des problèmes qui dérivent de ces conditions générales. Il ne sera pas difficile alors de constater historiquement que, quand un peuple se trouve aux prises avec des problèmes de pouvoir qui ne permettent que des solutions désespérées et sans mesures, ces problèmes induisent à des choix irrationnels et favorisent par là même la montée de forces politiques et sociales qui s'en font le soutien.

Cette réalité ressort en termes clairs et précis de l'analyse de Dehio, laquelle ne se termine pas par une absolution générale car les coupables restent tels pour lui et aucun artifice dialectique ne peut transformer en nécessité historique ce qui est au contraire une faute morale nette et individuelle. Mais justement parce qu'il vise à atteindre à une vision plus profonde et par conséquent qui l'engage davantage, à propos de la question de la faute de l'Allemagne, il va au delà du plan de la simple détermination des fautes des particuliers. De ses considérations historiques il se dégage en effet un tableau impressionnant de la nature objectivement démoniaque de l'Etat allemand, un tableau rendu encore plus frappant, bien que plus trouble, par le rappel de la continuité de l'histoire prusso-allemande de Frédéric II à Hitler. Et l'expression « démoniaque » que certains jugeront peu scientifique, peut légitimement être employée pour caractériser l'expérience historique d'une formation d'Etat comme le fut la formation prusso-allemande, gouvernée pendant tout le temps qui va de son ascension à son écroulement par une raison d'Etat militariste qui a créé un abîme infranchissable entre la culture et la politique et qui a de ce fait rendu toujours vaine la tentative des forces de la culture et de la raison d'y introduire une civilisation politique authentique.

Cette vision, qui refuse justement d'attribuer des fautes à la nation allemande dans son ensemble, constitue en revanche l'acte d'accusation le plus formidable et le plus convaincant qui ait jamais été formulé contre l'Etat allemand et c'est justement pourquoi elle trouve son prolongement naturel dans une position aussi radicale et courageuse à l'égard de la problématique politique contemporaine de l'Allemagne. Parmi les historiens allemands contemporains, Dehio est en effet celui qui a affirmé de la façon la plus nette la nécessité urgente de dépasser définitivement l'Etat national souverain allemand et qui a soumis à une critique implacable tout projet de réunification allemande qui ne s'insère pas dans le cadre de l'unité du monde européen et

occidental. En soutenant ces arguments il a démasqué non seulement les thèses des nationalistes mais aussi les thèses des neutralistes de droite et de gauche, plus séduisantes, donc plus dangereuses, qui soutiennent que cette réunification interdite à une Allemagne insérée dans le système défensif atlantique et européen peut au contraire être obtenue par une Allemagne neutre et pacifique. C'est surtout contre ces trompeuses illusions que Dehio ne s'est jamais lassé de rappeler que toute politique qui part de la considération du problème de la division de l'Allemagne comme d'un problème qui peut être résolu sur un plan purement national ne peut qu'entraîner les Allemands dans des aventures fatales, sans que ce problème en ait pour autant la moindre chance d'être résolu.

Il est donc permis de remarquer à ce propos comment la conscience lumineuse qu'a Dehio du développement de l'histoire conduit dans ce cas à une position politique courageuse et lumineuse.

* * *

Avec ces dernières considérations nous en sommes arrivés au moment d'examiner directement la conception générale de Dehio au sujet de l'ensemble des problèmes politiques contemporains, après quoi notre analyse de sa pensée historico-politique pourra être considérée comme terminée. Si nous voulons dresser dans ses grandes lignes un tableau de cet aspect de son œuvre (tableau qui ne prétend pas du tout être complet) je crois que nous pouvons commencer par observer qu'il n'est pas tout à fait satisfaisant et que par conséquent on ne peut pas l'accepter avec l'admiration reconnaissante avec laquelle on suit au contraire ses interprétations de l'histoire passée. Sur les directives politiques fondamentales qui émergent de notre époque, à savoir sur la nécessité de surmonter la division de l'Europe en Etats nationaux souverains, c'est-à-dire la division de l'humanité, et sur le rejet de toute tentative de réunification allemande sur un plan exclusivement national, il s'est exprimé, comme nous l'avons déjà dit, de façon claire et perspicace. Cependant il n'a pas su tirer de ces jugements toutes les conséquences théoriques et pratiques qu'ils impliquent et cela parce qu'il a superposé à ces jugements une représentation générale de la situation contemporaine qui pivote sur l'indication du contraste insurmontable qui existe entre la démocratie et le communisme, entre le monde occidental et le monde oriental, comme étant le problème central de notre époque auquel tout autre problème est subordonné.

Ceci constitue, à mon avis, une grave limite de la conception politique de Dehio, et comporte la déformation de perspectives, valables en elles-mêmes; mais avant de prendre en considération les conséquences de cette conviction il convient de la préciser et de mettre en vue ses fondements.

La vision d'un monde dominé par l'irrémissible conflit entre Occident démocratique et Orient communiste émerge de son œuvre historique, dans laquelle le système mondial bipolaire apparaît comme le résultat final d'un cours historique de plusieurs siècles caractérisé par l'opposition entre la tendance au fractionnement et à l'anarchie sur le plan européen et la tendance à l'unité sur le plan mondial. Après la conclusion de la dernière guerre d'hégémonie européenne l'Europe a définitivement cessé de constituer un obstacle à l'égard de la tendance à l'unification du globe, favorisée et de plus en plus accélérée par le développement de la civilisation. Mais à sa place se présente un nouvel et puissant obstacle: la Russie soviétique qui, avec sa tendance innée à l'expansion continentale, renforcée maintenant de façon décisive à l'intérieur par un système totalitaire perfectionné, et à laquelle aucun Etat européen ne peut plus faire obstacle, incarne jusqu'à ses ultimes conséquences le principe de l'Etat continental et sa logique impérialiste. Dehio observe: « De nouveau, le principe continental et le principe insulaire se trouvent face à face et ils s'y trouvent simplifiés et potentialisés au dernier degré à l'échelle mondiale. A un pôle, la Russie, héritière de toutes les grandes puissances européennes continentales des siècles passés, et qui, partant de leur tradition, se lance dans le monde, et à l'autre pôle l'Union qui s'étend dans le monde à partir de la tradition insulaire européenne » (13).

D'après ce point de vue, la conclusion implicite de Dehio est que c'est seulement par la victoire du monde occidental guidé par la puissance américaine et par le principe de la démocratie de tradition insulaire sur le monde oriental dominé par la Russie communiste, que pourra être éliminé le dernier obstacle qui s'oppose à l'union de l'humanité. Alors qu'il affirme explicitement que la lutte contre le communisme, tant sur le plan des rapports de puissance que dans le cadre de la politique intérieure, constitue le devoir principal de notre époque caractérisée non plus par le heurt des différents égoïsmes d'Etat, mais par l'opposition entre deux conceptions différentes concernant les bases de la future unité du monde. Et il est évident que dans le cadre de cette vision d'un monde divisé, non pas tellement par les rai-

(13) *Gleichgewicht oder Hegemonie*, cit. 231-232.

sons d'Etat en contraste que par des principes différents quant à l'organisation de la société, lesquels déterminent de puissants groupements politico-idéologiques dépassant les barrières des Etats dans une mesure telle qu'elle n'avait jamais été atteinte jusqu'à maintenant, la possibilité que présente le processus historique de porter à la formation d'un nouveau système pluri-polaire de puissances mondiales, dont la politique serait guidée comme dans le vieux système européen des puissances, en premier lieu par le simple intérêt de puissance et en second lieu seulement par la solidarité idéologique, n'est même pas prise en considération. Aux yeux de Dehio cela ne peut apparaître que comme un retour à une situation historique désormais définitivement dépassée par le cours des événements.

Tel est le tableau général de la situation historique actuelle et de ses tendances évolutives qui sert de base à la conception que notre auteur se fait des problèmes politiques contemporains. Bien qu'il ne soit pas difficile d'y trouver certains points faibles, que nous signalerons plus loin, on doit admettre que nous nous trouvons en présence d'une construction intellectuelle qui est loin d'être improvisée et qui s'appuie sur des bases historiques sérieuses. On ne peut cependant pas négliger d'observer que ce ne sont pas seulement ces considérations historiques qui déterminent son jugement à propos de la situation actuelle car il est évident que celui-ci est aussi influencé de façon décisive par des convictions idéologiques précises qui n'ont guère à voir avec la froide analyse historique. Ceci devient clairement évident quand il met sur le même plan le système communiste et le totalitarisme nazi-fasciste; et il tire de cette évaluation la vision d'un contraste absolu entre communisme et démocratie, contraste qui ne pourra être surmonté que par l'anéantissement de l'un des deux systèmes de la part de l'autre, toute possibilité d'évolution du communisme vers des formes de démocratie et de libéralisme étant exclue. Ces observations relèvent du fanatisme idéologique plutôt que de l'analyse politique objective et donnent indubitablement raison à ceux qui, en Allemagne et ailleurs, lui ont reproché des vues conservatrices.

En effet, une certaine mentalité conservatrice est à la base des jugements politiques de Dehio, et cela apparaîtra peut-être encore plus nettement si l'on cherche à en découvrir les racines. Je pense à ce propos que ceux qui en voient l'explication dans l'attitude spirituelle de Dehio à l'égard de la civilisation ont raison (14). En effet, Dehio ne considère la civilisation ni comme

(14) Cfr. A. CAVALLI, « Ludwig Dehio », dans *Le Fédéraliste*, V, 3 (1963), p. 203 et 204.

un phénomène technique (donc pour cela même politiquement neutre) dont les conséquences peuvent être positives ou négatives selon le contexte historico-politique dans lequel elle se déroule, à savoir, en dernière analyse, selon le comportement concret des hommes, ni comme un phénomène historique progressif. Elle lui apparaît au contraire comme une force démoniaque qui tend objectivement à détruire l'intériorité de la conscience, à rendre relatives les valeurs métaphisiques auxquelles, en tant que catholique, il rapporte la liberté de l'individu et à annuler la responsabilité individuelle dans un monde fait de déterminismes.

Or, (et je laisse à d'autres le soin d'évaluer le mérite de cette conception idéologique) il n'est pas difficile de comprendre que cette attitude peut produire des conséquences négatives à l'égard de l'analyse historique et politique même, dans la mesure où l'incidence d'un facteur historique déterminé sur le cours de l'histoire est déformée, donc fétichisée, au risque de laisser dans l'ombre les causes les plus profondes et les plus déterminantes des événements.

Cette observation n'est pas casuelle. Tout d'abord il faut répéter bien fort que l'œuvre historique de Dehio, justement à cause de son sens historique aigu et de sa rare honnêteté intellectuelle, a su éviter les extrapolations simplistes que permet une telle attitude intellectuelle. On ne peut pas dire la même chose à propos d'autres historiens (et en particulier à propos de Gerhard Ritter) qui, n'ayant pas eu le courage de notre auteur pour dénoncer jusqu'au fond la nature démoniaque de l'Etat national et sa responsabilité directe dans les expériences les plus négatives de notre siècle, ont trouvé commode d'attribuer beaucoup de ces maux à la « déshumanisante » civilisation technique moderne. Il faut au contraire faire un autre raisonnement à propos des jugements politiques contingents de Dehio. Ici est en effet évident le lien qui existe entre l'évaluation fétichiste du communisme et l'attitude négative à l'égard de la civilisation. Une attitude plus positive et plus objective à l'égard de ce phénomène lui aurait permis de considérer le communisme comme une méthode impitoyable et même inhumaine d'introduire la civilisation moderne, base irremplaçable de tout progrès politique et spirituel ultérieur, dans des pays arriérés; et s'il avait adopté ce point de vue il aurait pu émettre un jugement plus compréhensif du système communiste en tant que phase de transition douloureuse et tragique vers des formes plus humaines de vie sociale et politique. Rien de tout cela. Au contraire, pour les raisons idéologiques que nous avons dites, le communisme s'identifie à ses yeux avec la civilisation dans ses conséquences logiques

et extrêmes, en somme avec un phénomène aux caractères démoniaques et qui, avant même d'être scientifiquement étudié, doit être idéologiquement repoussé. Par conséquent les possibilités qu'a le régime communiste, une fois dépassées les phases les plus difficiles de l'industrialisation forcée, d'évoluer vers des formes de gouvernement plus libérales et de perdre pour cette raison même ses traits agressifs marqués à l'égard de l'extérieur, ne sont même pas prises en considération; et la lutte à mort contre ce régime apparaît comme la conclusion logique de cette façon de voir.

Tels sont donc, en termes essentiels, les fondements historiques et idéologiques de la conception politique générale de Dehio. Il s'agit maintenant de considérer les conséquences qui en dérivent quant à la prise de conscience des problèmes particuliers et spécifiques et des devoirs en présence desquels se trouvent ceux qui agissent dans le cadre de l'horizon historique actuel.

Commençons par la situation des rapports mondiaux de puissance et par les responsabilités politiques qui en émergent.

Dehio a justement vu dans l'existence d'un système mondial bipolaire un symptôme de la tendance à l'unification mondiale et il a aussi justement vu, dans la tension entre bloc occidental et bloc oriental inhérente à ce système, l'obstacle principal auquel se heurte cette tendance; cependant les motifs fondamentaux de la tension mondiale lui ont échappé. C'est-à-dire qu'il ne s'est pas rendu compte du fait que, depuis qu'en Russie a commencé le « dégel » (mais évidemment il ne reconnaît pas ce processus) le heurt russo-américain ne dérive plus en premier lieu de la volonté des dirigeants soviétiques de faire la révolution mondiale, mais avant tout des caractères objectifs de rigidité et de précarité de l'équilibre à deux. S'il avait appliqué à l'analyse du présent les enseignements de Ranke avec la lucidité avec laquelle il les a appliqués à l'analyse du passé, il aurait bien pu comprendre qu'un tel système de rapports de puissance tend de par sa logique même à déterminer une tension continue et dangereuse, du moment que, faute de tierces puissances équilibratrices, les deux seules puissances qui garantissent l'équilibre se trouvent partout face à face dans le monde, et chaque partie du monde devient un élément de sa propre sécurité auquel on ne peut pas renoncer. Ceci implique la formation d'un équilibre extrêmement rigide dont la polémique entre communisme et démocratie ne représente pour une grande part que le reflet idéologique, et détermine, pour des raisons évidentes, une situation de forte tension à l'intérieur même des grandes puissances. Les produits les plus évidents de cette tension intérieure sont,

d'une part les difficultés que doit affronter le processus de déstalinisation, d'autre part l'apparition d'une attitude nationaliste inquiétante au sein de la politique américaine.

Or, il est évident que la situation ne peut être surmontée de façon positive par la victoire d'un bloc militaire sur l'autre, comme donne l'impression de le croire Dehio, oubliant que cela comporterait la destruction nucléaire; mais au contraire au moyen de l'instauration d'un équilibre pluripolaire plus stable et plus élastique de puissances mondiales, c'est-à-dire d'un équilibre basé non seulement sur les deux grandes puissances qui existent déjà, mais aussi sur l'apport substantiel des deux puissances qui sont en train d'émerger: la puissance européenne et la puissance chinoise. Et il ne s'agit pas ici d'une simple spéculation théorique, mais au contraire d'une interprétation objective de la direction dans laquelle se meuvent des tendances qui sont déjà en acte dans la situation actuelle des rapports mondiaux de puissance. En somme, que Dehio le veuille ou non, l'histoire s'oriente déjà clairement dans le sens de la constitution d'un nouveau système mondial d'Etats, comme le prouvent les poussées vers l'indépendance de plus en plus efficaces des Européens et des Chinois. Et le véritable problème ne consiste donc plus à s'efforcer de tenir sur pied un équilibre désormais définitivement en crise, mais d'agir consciemment afin que le nouvel équilibre mondial en formation constitue dans la plus grande mesure possible la base de la lutte future pour l'unité de l'humanité. Et cela justement parce que Dehio nous a enseigné de façon particulièrement brillante à reconnaître, en dépit de la vision optimiste de Ranke, qu'un système d'Etats souverains et indépendants, pour objectivement préférable qu'il puisse être considéré par rapport à un autre système, représente cependant toujours une construction précaire, surtout à l'époque nucléaire. Il est évident que cette observation concerne directement les Européens, lesquels sont actuellement en mesure de choisir entre la construction d'un Etat fédéral européen, à savoir d'une société ouverte et dotée, de par sa structure même, d'une dynamique politique pacifique, ou la simple mise sur pied d'alliances d'Etats ou de patries, qui, pour se maintenir, ont justement besoin du mythe de l'« ennemi séculaire ».

Passant maintenant de la discussion concernant la signification qu'assume la construction d'une société démocratique européenne en égard à l'équilibre mondial à la discussion concernant les difficultés intérieures européennes qui retardent la naissance d'un Etat fédéral sur le vieux continent, on doit bien admettre que, même à l'égard de ce problème, les jugements de Dehio ne sont pas particulièrement convaincants.

Il convient de partir ici d'un extrait de notre auteur: « Le commun dénominateur de tous ces phénomènes désordonnés c'est le concept de l'agonie du système européen des Etats. Ce n'est qu'un amas de ruines, mais son esprit continue à vivre non pas tellement chez les hommes d'Etat, qui sont de plus en plus comme des officiers sans armée, mais dans la population dont les anciens instincts s'opposent à ce que les décombres puissent servir à édifier une nouvelle structure. Ainsi les décombres de ce pont écroulé émergent au milieu du fleuve, gênant la navigation sans réussir à constituer un gué utile pour passer d'une rive à l'autre » (15).

Eh bien, au premier abord on est stupéfié de voir comment, après avoir mis en lumière de façon si magistrale, dans ce qui est peut-être le meilleur de ses essais, le fait que la base politique du processus d'intégration européenne est constituée par l'éclipse de fait des souverainetés nationales par suite de l'écroulement de l'équilibre européen des puissances, Dehio peut ensuite arriver à voir, dans les résidus de mentalité nationaliste des populations européennes, un obstacle fondamental à l'accomplissement de l'unification du continent. En fait, c'est le contraire qui est vrai, car ce sont les tentatives des classes dirigeantes nationales qui constituent le principal obstacle au succès définitif de l'intégration européenne. Au contraire, les peuples européens, rendus de plus en plus interdépendants sur le plan économique, social et culturel par la force intégratrice de la civilisation, qui, en Europe, n'est plus gênée par la course pour la puissance, sont désormais prêts à se fondre en un unique groupement politique.

On se rend compte que cette déformation est loin d'être accidentelle, pour peu que l'on se rappelle les conditionnements idéologiques de ses argumentations politiques. Tout d'abord apparaît nettement un reflet conservateur d'ordre général dans ces assertions qui opposent les hommes d'Etat éclairés à la « populace vile et ignorante ». Mais, à part cela, c'est sans aucun doute son aversion primitive envers le communisme qui lui empêche d'apercevoir que le véritable ennemi de l'unification fédérale européenne est la classe dirigeante qui lutte pour la conquête et pour le maintien du pouvoir national. Il a en effet l'occasion de rappeler ailleurs que la stimulation principale à la tendance unitaire européenne doit être constituée par la nécessité de lutter contre le danger communiste, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des

(15) Cfr. L. DEHIO, « Das sterbende Staatensystem », dans *Deutschland und die Weltpolitik in 20. Jahrhundert*, Fischer Verlag, Frankfurt/M-Hamburg, 1961, pp. 124-125.

Etats. On comprend bien que, sous une perspective si déformante, on peut prendre les amis pour des ennemis et viceversa. Si la lutte contre le communisme est le devoir principal auquel tout autre devoir doit être subordonné, la collaboration entre les partis et entre les gouvernements nationaux assume une importance essentielle quelle que soit sa forme, contre le danger commun, tandis que la nécessité de réaliser une forme authentique d'unité européenne sur une base démocratique c'est-à-dire fédérale, et par conséquent l'organisation d'une lutte politique sur le plan supranational, dans ce but, semble un problème sans importance. C'est pourquoi nous voyons Dehio affirmer tranquillement qu'on peut se satisfaire même d'une union de type gaulliste!

A ce point il faut observer que, même si telle n'est évidemment pas son intention, cette façon de poser le problème européen (qui rappelle une atmosphère de guerre froide à une époque où les problèmes se posent au contraire en termes très différents) risque de couvrir les pires intérêts de conservation nationale. D'abord, le contraste entre démocratie et communisme est l'un des thèmes les plus chers aux classes dirigeantes nationales, surtout dans leur secteur le plus conservateur et le plus réactionnaire parce qu'il constitue une excellente justification du pouvoir et de l'usage qui en est fait, comme le libéralisme, la démocratie et le socialisme, avec leurs limites idéologiques déjà mentionnées, représentent des instruments de pouvoir de première importance pour les classes politiques nationales dans leur ensemble. En second lieu, derrière le mythe de la croisade anticommuniste, s'abrite commodément la renaissance des différents nationalismes européens et en particulier du plus dangereux de tous, du nationalisme allemand; au sein des rapports actuels de force, ces nationalismes ne sont évidemment plus en mesure de poursuivre une politique autonome de puissance; mais ils peuvent, alliés en communautés européennes ou atlantiques, apporter une contribution décisive à de nouvelles aventures de puissance.

Ces dangers objectifs qu'implique la conception politique de Dehio devaient être mis en évidence. Ceci fait, et voulant récupérer les justes proportions dans l'évaluation générale de son œuvre, nous ne pouvons qu'en conclure qu'il a été avant tout un grand historien. Dans le domaine spécifique de l'analyse historique il a accompli sa tâche de façon magistrale, c'est-à-dire qu'il a éclairé le passé avec une telle lucidité qu'on peut déduire de son œuvre la meilleure route à suivre vers l'avenir, sans crainte de se tromper, pour peu qu'on étudie cette œuvre sans que des idéologies déformantes nous mettent des œillères.

Fiches

Le Pacte Atlantique et l'O.T.A.N.

LE NOUVEL EQUILIBRE MONDIAL

Le Pacte Atlantique est une alliance conclue le 4 avril 1949 entre les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Italie, le Danemark, l'Islande, la Norvège et le Portugal, auxquels s'ajoutèrent par la suite d'autres Etats d'Occident. L'O.T.A.N. (*Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*) est une organisation créée par les Etats membres de l'Alliance, à l'effet d'en réaliser les buts. L'un et l'autre sont des conséquences du nouveau cours de l'histoire mondiale.

A la fin de la seconde guerre mondiale le système européen des Etats, qui avait dominé le monde au cours des siècles précédents, fut remplacé par le nouveau système mondial des Etats continentaux. Dans la première phase de son existence, qui est sur le point de s'achever, ce système a présenté un caractère bipolaire. Seules deux puissances organisées à niveau continental, ou subcontinental, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (qui reflètent ce caractère jusque dans leur nom), avaient un pouvoir effectif de décision à niveau international, et étendaient leur contrôle politique au monde entier. L'Europe fut divisée en deux justement parce qu'elle était traversée par la frontière des deux zones d'influence. A l'intérieur de ces zones d'influence avait cessé pour les Etats européens la tâche fondamentale de tout Etat normal: pourvoir par ses propres moyens à sa propre défense et à sa propre sécurité. La menace ne venait plus — pour aucun des Etats euro-

péens — des Etats nationaux voisins, mais de la puissance hégémonique de la zone d'influence adverse. Les Etats de l'Europe occidentale constituaient dès lors, du point de vue de leur sécurité, une unité de destin, et se trouvaient de ce fait, sous la conduite des U.S.A., dans un état d'unité de fait.

Dans l'immédiat après-guerre, la rivalité entre les U.S.A. et l'U.R.S.S. se développa aussitôt avec acuité, surtout en Europe, et, au fur et à mesure qu'elle se manifestait, en cette partie de l'Europe qui avait conservé les institutions démocratiques malgré l'hégémonie américaine et la menace de l'impérialisme stalinien, aucun Etat ne se trouva en mesure de pourvoir seul à sa défense et à sa sécurité. Dans un premier temps les gouvernements des Etats de l'Europe occidentale, prisonniers du passé, ne se rendirent pas compte de la situation et tentèrent de reprendre la vieille politique de l'équilibre européen, comme si un système européen existait encore (tant le traité franco-russe de 1946 que le pacte de Bruxelles de 1948 entre la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, pour ne citer que ces deux exemples, étaient conçus dans un but anti-allemand). Mais la poussée des événements et la clairvoyance américaine contraignirent très rapidement les Etats européens à s'adapter à la réalité du nouvel équilibre mondial et à se ranger avec les Etats-Unis, et sous leur conduite, contre la menace stalinienne.

La tension provoquée par le blocus de Berlin fit se précipiter les événements et l'on parvint ainsi à la signature du Pacte Atlantique. Ensuite, comme nous l'avons dit, on se préoccupa de donner à l'Alliance une structure institutionnelle, l'O.T.A.N. En 1951, ce système s'étendit à la Grèce et à la Turquie, qui furent invitées à adhérer par un protocole signé le 22 octobre. Le seul problème qui restait sans solution était celui de la participation de l'Allemagne à la défense de l'Europe, problème absolument essentiel, étant donné la position géographique de l'Allemagne occidentale. La tentative de résoudre le problème sans reconstituer une armée nationale allemande avec la C.E.D. ayant échoué, il ne restait d'autre solution que celle de l'entrée dans le Pacte Atlantique et dans l'O.T.A.N. de l'Allemagne Fédérale, avec sa nouvelle armée, laquelle eut lieu le 9 mai 1955.

Dans la première phase de son existence, couronnée de succès, l'O.T.A.N. remplit pleinement son rôle. L'expansion communiste en Grèce et en Turquie fut arrêtée; les partis communistes de France et d'Italie furent contenus; à l'Europe occidentale toute entière furent garanties la sécurité et la liberté des facteurs de production, toutes deux conditions essentielles de sa reprise économique.

ORGANES ET FONCTIONNEMENT

L'organe politique placé à la tête de l'Organisation est le *Conseil Atlantique*. A la différence de tous les autres organes il fut institué lors même de la signature du Pacte. Il est composé de représentants des Etats signataires et se réunit en principe deux fois l'an au niveau des ministres des affaires étrangères, de la défense et des finances; dans l'intervalle entre les sessions les Etats assurent leur représentation par l'intermédiaire de *représentants permanents* qui ont rang d'ambassadeurs. Ses décisions sont prises à l'unanimité: ce qui revient à dire que chaque Etat dispose d'un droit de veto. Il a pour tâche « d'examiner les questions concernant l'application du Traité » (art. 9), c'est-à-dire d'établir la stratégie de l'Alliance et de prendre toutes les décisions de caractère tant politique que militaire nécessaires pour appliquer cette stratégie.

Les tâches administratives sont confiées à un *Secrétariat international* dont le chef, le *Secrétaire général*, a, entre autres, la charge de présider le Conseil Atlantique et de développer une activité diplomatique à l'effet d'aplanir les divergences qui apparaîtraient éventuellement entre les membres de l'Organisation.

L'organe militaire suprême de l'Alliance Atlantique est le *Comité militaire*. Il est composé des chefs d'Etat-major des Etats membres, qui se réunissent en principe deux fois l'an et chaque fois que cela est jugé nécessaire. Dans l'intervalle entre ces sessions ils sont remplacés par des représentants militaires permanents. Il a la tâche de proposer au Conseil les directives stratégiques, logistiques, etc., indispensables à l'application de la stratégie décidée par le Conseil lui-même.

Le *Groupe permanent* est l'organe exécutif du Comité militaire. Il est composé de représentants des chefs d'Etat-major des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, et est représenté auprès du Conseil Atlantique, assurant ainsi un contact continu et la collaboration entre les autorités civiles et militaires.

Le territoire couvert par le traité est divisé en *Commandements*. Celui de l'Europe et celui de l'Océan Atlantique dépendent directement de l'O.T.A.N., alors que le *Comité de la Manche* et le *Groupe stratégique régional Canada-Etats-Unis* dépendent d'autorités nationales en liaison directe avec le Groupe permanent.

Les forces de l'O.T.A.N. se divisent en deux catégories: celles soumises au contrôle direct de son commandement et celles destinées par avance à lui être soumises en cas de guerre. Chaque Etat conserve une partie de ses forces armées qui reste exclu-

sivement soumise à l'Etat-major national. De même les forces propres à l'O.T.A.N. restent de toute façon sous les ordres d'officiers de leur nationalité et sont en général cantonnées dans leurs pays respectifs, sauf naturellement en ce qui concerne les forces américaines basées en divers points d'Europe. En substance l'O.T.A.N. réalise l'intégration des seuls commandements, alors que les forces armées qui en font partie restent nationales sur tous les plans.

Les attributions juridiques des organes de l'O.T.A.N. sont de véritables fictions. Aucun doute là-dessus. Il suffit de constater que:

1) les bombardiers stratégiques, les missiles intercontinentaux, les sous-marins nucléaires et leur armement sont sous le contrôle direct des autorités militaires américaines, et de ce fait sont au-dehors de l'O.T.A.N.;

2) les armes atomiques tactiques, dont l'O.T.A.N. est dotée depuis 1957, sont aux mains des unités américaines détachées en Europe. Les Européens fournissent donc exclusivement les forces destinées à remplir la fonction de « bouclier », c'est-à-dire à repousser des attaques limitées ou à contenir une attaque massive en l'attente des représailles américaines.

Il s'ensuit que l'O.T.A.N. n'est pas en mesure d'élaborer de façon autonome ses plans défensifs, mais doit subir ceux décidés par les U.S.A., qui sont les seuls à disposer d'un dispositif de dissuasion vraiment efficace. Ceci montre bien que le pouvoir d'élaborer la stratégie et celui de décider la mise en œuvre des dispositifs de défense sont pratiquement aux mains des Etats-Unis, comme le montre du reste le fait que, chaque fois qu'il s'est agi de réagir aux initiatives de l'adversaire à Berlin, les Etats-Unis ont été seuls à décider.

La fiction, d'autre part, était nécessaire. Une communauté politique n'est plus telle si elle doit renoncer à son autonomie dans le domaine de la défense. Les Etats nationaux européens ayant perdu avec cette autonomie leur caractère de communautés autonomes, ne pouvaient que dissimuler de quelque façon la situation effective qui s'était créée au sein de l'O.T.A.N. C'est justement de cette exigence que naquit l'utopie d'une évolution de l'O.T.A.N. en un sens communautaire. Elle fut énoncée en 1956 dans le rapport de la commission dite « des trois sages » qui avait été chargée par le Conseil Atlantique d'étudier les possibilités d'évolution de l'Alliance même au delà du secteur strictement militaire. Par la suite elle fut solennellement proclamée par le Conseil Atlantique lui-même, réuni à l'automne 1957, mais ne reçut jamais la forme — elle ne le pouvait pas — d'un projet précis.

LA CRISE DE L'O.T.A.N.

Comme nous l'avons dit, l'O.T.A.N. fut la conséquence de la situation de pouvoir constituée par la phase bipolaire du nouveau système mondial. La crise de ce système entraîna inévitablement la crise de l'O.T.A.N. De 1955 à 1960 commencèrent à se manifester des signes évidents de décadence de l'équilibre bipolaire, étant donné l'apparition sur la scène mondiale de nouvelles entités politiques de dimension continentale ou subcontinentale. La première de celles-ci fut la Chine, qui, dirigée d'une main de fer par une classe politique autoritaire, s'élevait progressivement au rang de grande puissance. La seconde fut l'Europe des Six, au sein de laquelle le processus de continentalisation se manifestait seulement sur le plan économique grâce au Marché commun, et s'exprimait d'une façon encore imparfaite en tant que puissance par la politique de la France.

Ces événements rendaient toujours plus pénible pour les U.S.A. et l'U.R.S.S. le contrôle de leurs zones respectives d'influence. Leur puissance relative commença alors à décliner. Amérique du Nord et Union Soviétique se trouvèrent donc rapprochées, tout en restant adversaires, par un intérêt commun: celui d'empêcher que leurs zones d'influence respectives ne se désagrègent. Cette convergence, bien que dans le cadre d'une divergence de fond, diminua la tension internationale, mit en évidence la faible cohésion des blocs et de plus rendit « invraisemblables » des représailles nucléaires américaines pour assurer la sécurité de l'Europe occidentale. C'est ce qui se cache derrière le prétendu passage de la stratégie de la *massive retaliation*, c'est-à-dire des représailles nucléaires immédiates, à celle de l'*escalation*, c'est-à-dire des représailles adaptées à l'importance des attaques ennemies, qui en réalité était aussi valable auparavant, comme le montre l'histoire de l'après-guerre et le fait même que la riposte nucléaire n'est « vraisemblable » que si la sécurité d'une puissance nucléaire est en jeu.

En pratique cela signifiait seulement que l'Europe occidentale n'était plus soustraite, comme le sont les zones protégées par la dissuasion nucléaire, au risque d'une guerre conventionnelle généralisée. C'est ainsi que fut créé un vide de défense rendant inévitable en Europe même la manifestation de tendances à la remplir. Il existait d'autre part une possibilité partielle de le combler, par suite de la continentalisation de l'économie européenne et du développement qui en résulte de l'économie et de la puissance des Etats de la C.E.E.

Cette tendance fut personnifiée surtout par l'Etat qui, pour son prestige et sa liberté d'action dans la politique internatio-

nale, en plus de ses capacités technologiques, était le plus fort des Six de la C.E.E.: la France. Déjà en septembre 1958 dans un mémorandum adressé au Président Eisenhower, le général de Gaulle avait mis en question la structure de l'Alliance, et dans les mois qui suivirent le gouvernement français prit quelques décisions qui mirent résolument l'O.T.A.N. en état de crise, s'opposant à l'installation sur le sol français de rampes de lancement de missiles, refusant d'intégrer les forces aériennes françaises au sein de l'O.T.A.N. et de soumettre à son commandement en cas de conflit la flotte de la Méditerranée. L'attitude de la France fut renforcée par l'explosion de la première bombe atomique française à Reggane le 13 février 1960. Cet événement sanctionnait l'obtention par la France d'un embryon de défense autonome.

L'attitude de l'Allemagne bien que différente, étant donné la position internationale différente de la *Bundesrepublik*, fut motivée par les mêmes inquiétudes. L'Allemagne n'était pas en mesure de revendiquer ouvertement une autonomie défensive (qui aurait nécessité la possession d'un armement atomique dont elle ne pouvait se doter par suite de ses engagements internationaux); elle demanda alors, et demande encore, une forme de participation aux responsabilités nucléaires américaines.

Les U.S.A. crurent pouvoir faire face à cette situation avec le projet de la *Force Atomique Multilatérale* (M.L.F.) qui commença à prendre forme dans les derniers mois de 1962, mais qui ne fut jamais clairement défini. De toute façon, il prévoit l'installation de missiles à ogive nucléaire, fournis par les U.S.A., à bord de bâtiments dotés d'équipages internationaux. Toujours selon le projet, la définition des objectifs stratégiques de la M.L.F. et la décision de lancer les missiles seraient de la compétence d'une autorité multinationale décidant à l'unanimité.

Mais ce projet ne réalise pas une participation effective des Européens aux responsabilités nucléaires des Etats-Unis, sinon en quelques secteurs secondaires de l'organisation complexe de la défense nucléaire. D'un côté le potentiel atomique de la M.L.F. ne représenterait qu'une infime partie de l'ensemble du potentiel nucléaire des Etats-Unis, donc, pour être efficace, il devrait nécessairement s'insérer dans le plan stratégique général élaboré par les autorités militaires américaines, de l'autre, la décision de déclancher le mécanisme des représailles atomiques resterait aux mains des seuls Américains. En fait chaque fois que les Européens voudraient faire usage des missiles et que les Américains seraient d'un avis contraire, ceux-ci pourraient en empêcher l'utilisation étant donné la nécessaire unanimité dans la décision du lancement. Dans le cas contraire, le veto des Euro-

péens resterait sans effet, les Américains pouvant toujours recourir à leur arsenal nucléaire non intégré à la M.L.F.

Le projet naturellement ne satisfait pas la France, qui possédait déjà un armement autonome, bien que modeste. Mais il fut accueilli avec faveur par l'Allemagne, qui y vit un premier pas vers son propre armement nucléaire. Mais l'opposition française, et celle de la Grande-Bretagne, qui avait présenté un contre-projet tendant à exclusion, même sous une forme voilée, tout prétexte à l'armement nucléaire allemand, ôtèrent toute possibilité de succès à la M.L.F. qui est aujourd'hui pratiquement abandonnée.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Le Pacte Atlantique viendra à échéance en 1969, et il est certain qu'il ne sera pas renouvelé sous la forme qu'il revêt actuellement, étant donné les déséquilibres qui se sont manifestés en son sein. Il est certain d'ailleurs que la crise de l'Alliance continuera tant que l'Europe sera divisée. L'Europe divisée restera privée d'une protection nucléaire effective car une intervention nucléaire américaine pour la défense des alliés d'outre-océan a désormais perdu toute vraisemblance et le modeste *deterrent* français — ou l'éventuel *deterrent* allemand — ne serait certes pas en mesure de s'y substituer.

Il est certain au contraire que l'Europe fédérale serait en mesure de constituer un *deterrent* nucléaire efficace. De cette façon, la substantielle convergence d'intérêts entre l'Europe et les Etats-Unis ne serait plus neutralisée par le fait que l'Amérique du Nord est efficacement défendue, et que l'Europe ne l'est pas, et l'Alliance Atlantique revivrait alors sur une nouvelle base, celle d'une *equal partnership*.

Les livres

ERNST MAJONICA, *Deutsche Aussenpolitik. Probleme und Entscheidungen*, Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, 1965, p. 332.

WERNER VON LOJEWSKI, *Bonn am Wendepunkt. Die Krise der deutschen Aussenpolitik. Analyse und Bilanz*. Munich et Esslingen, Bechtle Verlag, 1965, p. 218.

Ces deux livres offrent un témoignage intéressant sur les tendances existant actuellement au sein de la classe dirigeante de la République Fédérale Allemande et de secteurs très proches d'elle, comme le monde du journalisme et du publicisme politique, à propos de la politique étrangère allemande.

L'auteur du premier des deux livres exerce depuis plusieurs années la charge de président de la commission des affaires étrangères du groupe parlementaire de la C.D.U./C.S.U., et, vu cette position presque officielle, il procède à une analyse très prudente, qui tend à justifier sous tous ses aspects la politique étrangère de Bonn, et à minimiser les difficultés et les contradictions croissantes qu'elle doit affronter. Malgré ces limites, cette analyse exprime une tendance très répandue dans les cercles gouvernementaux de l'Allemagne de l'Ouest: la volonté de renvoyer les graves problèmes de choix qui se posent de plus en plus péremptoirement à la République Fédérale, masquée par l'exaltation de sa politique étrangère passée et présente considérée comme étant la plus juste et la seule possible.

Dès la constitution de la République Fédérale, les objectifs de fond de sa politique étrangère ont toujours été au nombre de trois, selon Majonica: l'unité du monde occidental, l'unification européenne et la réunification allemande. Trois objectifs qui sont considérés en principe comme indissolubles, et dont chacun est en fait conditionné par la réalisation des deux autres. Cette perspective est née, à la fin de la dernière guerre, de la divi-

sion du monde en deux camps: le camp démocratique et le camp communiste, irréductiblement opposés. Faisant partie du premier, la République de Bonn s'est engagée à fond dans la politique d'unité européenne et atlantique, conçue comme le moyen le plus efficace pour renforcer le monde occidental et permettre à la longue sa victoire sur l'Orient communiste. Et dans la victoire du monde démocratique sur le monde communiste Bonn a vu d'autre part la condition indispensable de la réunification nationale, réalisable seulement en contraignant les Soviétiques à reconnaître le droit des Allemands à l'auto-détermination. Fidèle à ce principe le gouvernement fédéral s'est toujours refusé à reconnaître une légitimité quelconque au régime communiste imposé par la Russie en Allemagne orientale, ainsi que l'annexion de territoires allemands à la Pologne et à la Russie (ligne Oder-Neisse); et il a décidé que la reconnaissance diplomatique de la « soi-disant République Démocratique Allemande » par un autre Etat impliquerait la rupture automatique de ses propres relations diplomatiques avec l'Etat en question (doctrine Hallstein).

Cette position politique, née dans le climat de la guerre froide, conserverait toujours, dans le climat de la détente et de l'affirmation qui en découle du « polycentrisme » dans le camp communiste, sa pleine et immuable validité. La détente serait en effet essentiellement le fruit du renforcement de l'Occident, auquel répondrait l'incapacité du monde communiste de résoudre ses problèmes fondamentaux. En suivant un tel processus la Russie serait finalement contrainte d'abandonner complètement tout rêve de révolution mondiale et, ensuite, à renoncer tout-à-fait aux aspects fondamentaux de sa propre idéologie. Dans ce contexte, il serait possible pour elle de renoncer à maintenir l'Allemagne de l'Est dans son orbite. En vue de ce moment, le gouvernement de Bonn ne devrait pourtant faire aucune concession, mais s'en tenir rigidement à la doctrine Hallstein, en favorisant dans le même temps par des accords de collaboration économique le détachement progressif de la Russie des Etats de l'autre côté du rideau de fer. Et naturellement la politique d'unification européenne et atlantique devrait être poursuivie et menée jusqu'à sa conclusion. A cet égard la politique de détachement progressif de la France et de l'Europe de l'hégémonie américaine, réalisée par de Gaulle dans le climat de la détente, ne semble pas préoccuper excessivement l'auteur, qui considère que les oppositions suscitées à l'intérieur de l'Alliance atlantique et des Communautés européennes pourront être surmontées par une série de compromis clairvoyants. Bonn ne se trouverait donc pas face à la nécessité de choisir entre une Europe indé-

pendante et la permanence de rapports étroits de collaboration et de subordination à l'égard du gouvernement américain, entre la collaboration à la création d'une force nucléaire autonome de l'Europe et la participation à la force multilatérale atlantique, entre une étroite collaboration franco-allemande et une étroite collaboration avec les autres pays de la C.E.E. Il semble à Majonica que toutes les difficultés soient surmontables et que toutes les oppositions puissent être résolues sans recourir à des choix radicaux; et l'unité politique européenne elle-même, que l'auteur eût préféré voir se développer à la suite de l'entrée de l'Angleterre dans la C.E.E., pourrait se réaliser également au sein des Six avec de Gaulle lui-même, pourvu que l'on sache être disposé à des compromis réalistes.

Une vision si optimiste des problèmes de la politique étrangère de la République Fédérale n'est pas partagée, comme l'indique clairement le titre même de son livre, par Von Lojewski, qui, n'ayant pas de responsabilités politiques — il est en effet journaliste —, est en mesure de juger avec plus d'esprit critique la politique étrangère de Bonn.

Selon cet auteur cette politique serait en crise précisément parce que la situation mondiale dont elle était née s'est transformée. Dans une situation caractérisée par l'opposition rigide entre des blocs intérieurement cohérents et par l'incapacité absolue pour la République Fédérale de prendre des décisions autonomes, la politique étrangère pratiquée jusqu'alors par Bonn était la seule possible et n'avait pas d'alternatives réelles. Mais aujourd'hui nous nous trouvons dans un monde polycentrique: à l'Est le conflit sino-soviétique et l'apparition de voies nationales au sein du communisme; à l'Ouest la volonté française d'indépendance vis-à-vis des U.S.A., en-dehors des deux blocs le monde des pays neutres bien loin d'être uni et solidaire. D'autre part la Bundesrepublik a acquis une grande consistance économique et une plus grande maturité politique, et par conséquent une capacité de décision relativement autonome sur le plan des affaires internationales.

Dans cette situation le gouvernement fédéral devrait abandonner sa passivité politique, sa tendance à attendre que les grandes puissances occidentales assurent les choix décisifs de politique étrangère, se décider à faire une entrée active sur la scène internationale, sans jamais oublier que son problème fondamental de politique étrangère est celui de la réunification nationale. Bonn se trouverait donc face à un tournant. Mais quelles sont les décisions à prendre?

Il s'agirait avant tout d'identifier les développements prévi-

sibles des rapports internationaux hors des traditionnels schèmes idéologiques qui ont jusqu'à présent orienté la politique de Bonn.

Avant tout Von Lojewski, révélant une vision des choses bien plus réaliste que celle de Majonica, ne croit plus au mythe de l'unité atlantique, bien qu'il insiste sur le fait que la politique de Bonn devra toujours rechercher la solidarité des puissances occidentales. Du polycentrisme actuel est en train de surgir selon lui un équilibre totalement nouveau, qui reposera, dans la mesure où l'unité européenne se réalisera, sur quatre puissances principales: U.S.A., U.R.S.S., Chine et Europe. A propos de l'unité européenne il n'est pas aussi optimiste que le parlementaire de la C.D.U. La vision plus critique qu'il a de l'attitude allemande lui permet en effet de noter que, non seulement la politique de de Gaulle, mais aussi celle du chancelier Erhard est clairement orientée contre une effective union fédérale de l'Europe des Six.

Que faire dans cette situation pour la réunification nationale, qui resterait pour la République Fédérale le but principal, auquel elle ne saurait renoncer? Si l'on s'attend à une position nette et cohérente, on sera déçu; et pourtant au milieu des incertitudes et des contradictions apparentes on voit émerger une position différente de la position traditionnelle. L'auteur tient avant tout à souligner clairement qu'il est impossible de rechercher une solution du problème allemand qui ne trouverait pas l'appui des puissances occidentales, et que d'autre-part toute aspiration à la reconstitution du Reich allemand, avec sa puissance aux dimensions mondiales, avec sa liberté de jeu entre l'Occident et l'Orient, doit être considérée comme une pure chimère. Cependant, pour acheminer le problème vers une solution, on ne peut pas attendre que les Etats au-delà du rideau de fer cessent d'être communistes et qu'en Russie même se produise une substantielle transformation politique. Le problème devient donc de plus en plus urgent, car chaque année qui passe tend fatalement à consolider l'existence de deux Etats allemands; aussi toutes les possibilités doivent-elles être attentivement étudiées et aucune occasion ne doit-elle être négligée. En termes concrets, l'application rigide de la doctrine Hallstein ne semble plus à Von Lojewski un instrument diplomatique tout-à-fait adéquat, tandis que par ailleurs les exigences de sécurité, qu'éprouvent en face d'une future Allemagne unifiée les Etats communistes d'Europe centrale et l'Union Soviétique elle-même, ne peuvent plus être négligées en vue d'une future et très hypothétique adhésion des satellites russes au monde démocratique. De ce point de vue les projets de dénucléarisation et de démilitarisation de l'Europe centrale, tout-à-fait inopportuns au moment où ils furent pré-

sentés, devraient aujourd'hui être pris en considération plus favorablement, et non pas repoussés comme dangereux pour la sécurité de l'Allemagne. Von Lojewski n'ajoute rien d'autre à cette affirmation, et il ne reste donc qu'à considérer que son argumentation se termine par une allusion larvée à la nécessité pour Bonn de prendre également en considération la possibilité d'une solution neutraliste du problème allemand.

Une fois terminé cet exposé sommaire du contenu du livre de Von Lojewski, on ne peut pas maintenant ne pas relever le danger de ses conclusions. Il est suffisamment clair que la tendance à une solution neutraliste du problème allemand rendrait impossible l'unification politique de l'Europe, et ferait ainsi fatalement renaître le nationalisme allemand, indépendamment de toutes les affirmations de volonté pacifique de la classe dirigeante allemande. Il n'est donc pas nécessaire que nous nous attardions sur ce point. Ce qui doit être au contraire nettement souligné, c'est que le danger d'un tel discours neutraliste réside surtout dans le fait qu'il ne provient pas d'une position orientée par principe vers la neutralité entre l'Occident et l'Orient, comme c'était le cas des sociaux-démocrates il y a quelques années. Von Lojewski fait dériver au contraire ses conclusions d'une vision réaliste du nouvel équilibre international, et même s'il ne les relie pas directement à ses observations peu optimistes sur les possibilités de l'unité européenne, un lien implicite entre le choix par l'Allemagne d'une propre voie autonome et la critique de certaines espérances européennes trop idéalistes est toutefois suggéré. C'est précisément pour cela que ses arguments peuvent plus facilement séduire ceux qui n'ont pas clairement affirmé que la réalisation de la Fédération européenne représente aujourd'hui le problème central, dont dépend la solution des principaux problèmes européens, et parmi les premiers celui de la réunification allemande.

Cela dit, il faut par ailleurs constater que par rapport aux tendances neutralistes, et donc consciemment ou non nationalistes, qui se font jour, la position dont le livre de Majonica est l'expression ne représente pas une alternative solide et durable. Il n'indique pas en effet une perspective cohérente d'unité politique européenne, mais il en reste à la traditionnelle absence d'initiatives décidées et courageuses caractéristique de la diplomatie de Bonn, qui s'en est toujours substantiellement remise aux décisions d'autrui, en cherchant tout-au-plus à concilier les oppositions et à contenter toutes les exigences, même contradictoires. Cette position politique n'est évidemment pas en mesure de faire progresser l'unification politique de l'Europe, et d'autre

parte prête facilement le flanc aux critiques de ceux qui reconnaissent justement que l'unité atlantique n'est qu'un mythe, que l'unité européenne est bien loin d'être à portée de main, que par conséquent une République Fédérale complètement liée, d'un point de vue militaire, à l'Occident n'a pas les mains suffisamment libres pour tenter de nouvelles voies vers la réalisation de la réunification nationale. En face de ces tendances, une telle position ne peut qu'apparaître comme une tentative pour repousser les choix de plus en plus différés, en faisant comme si les problèmes n'existaient pas, de la part de ceux qui, exerçant une charge officielle ou semi-officielle, ne peuvent pas dire trop ouvertement la vérité.

s. p.

TABLE DES MATIERES DE LA VI^e ANNEE (1964)

Notre programme d'action jusqu'à la fondation de la Fédération européenne	p. 1
<i>La fin de l'équilibre bipolaire</i>	» 63
Essais	
ALBERTO MAJOCCHI, <i>A propos du « Kennedy round »</i>	» 5
MARIO ALBERTINI, <i>La défense de l'Europe et la signification des armes nucléaires</i>	» 71
ANDREA CHITTI-BATELLI, <i>Qu'est-ce que le droit communautaire?</i>	» 151
SERGIO PISTONE, <i>Les classiques du fédéralisme: Ludwig Dehio</i>	» 171
Les faits et les idées	
<i>De l'élection au suffrage universel direct du « Parlement » européen (m. a.)</i>	» 17
<i>Ce qu'il en coûte de ne pas avoir l'Europe (f. r.)</i>	» 23
<i>Le Marché commun et la technologie d'avant-garde (f. r.)</i>	» 27
<i>L'Assemblée de l'U.E.O. et la force atlantique multilatérale (a. c. b.)</i>	» 30
<i>L'enquête effectuée par « Le Monde » sur les parlars maternels en France (m. m.)</i>	» 92
<i>A propos des rapports franco-allemands (g. m.)</i>	» 96
<i>La Roumanie et la division socialiste internationale du travail (f. r.)</i>	» 102
<i>Petits notes (rogelin)</i>	» 107

Les problèmes de l'action

Le X^e Congrès du M.F.E.

I . - Introduction	» 35
II . - Une victoire à la Pyrrhus	» 38
III. - Documents	» 40
A toutes les organisations libres d'Europe	» 112
Le Comité régional lombard et le Front européen de renouvellement démocratique fédéraliste	» 115

Les livres

ROBERT TRIFFIN, <i>L'or et la crise du dollar</i> (a. m.)	» 54
JOSEPH KRAFT, <i>The Grand Design. From Common Market to Atlantic Partnership</i> (m. s.)	» 134
U. ALFASSIO-GRIMALDI, I. BERTONI, <i>I giovani degli anni sessanta</i> (m. a.)	» 145
ERNST MAJONICA, <i>Deutsche Aussenpolitik. Probleme und Entscheidungen.</i>	
WERNER VON LOJEWSKI, <i>Bonn am Wendepunkt. Die Krise der deutschen Aussenpolitik. Analyse und Bilanz</i> (s. p.)	» 213

Les discussions

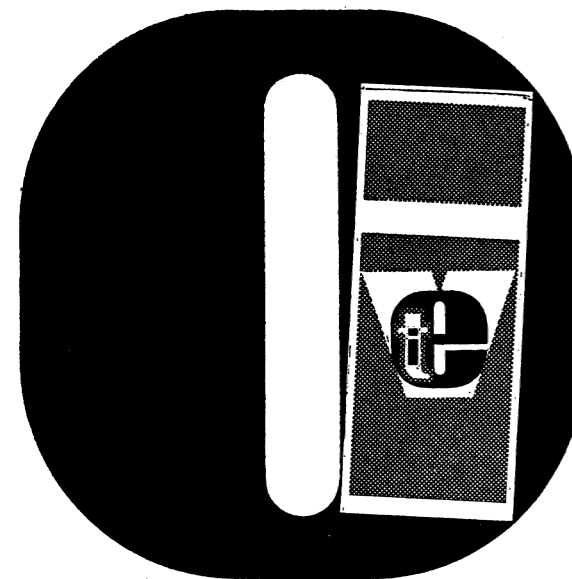
A propos d'« Une victoire à la Pyrrhus »	» 118
Pour une société polycratique	» 121

Fiches

Le Pacte Atlantique et l'O.T.A.N.	» 206
---	-------

Les documents

Bilan de la revue pour l'année 1963	» 59
---	------



olivetti

**OLIVETTI
INDUSTRIA
ITALIANA
EUROPEA
MONDIALE
OVUNQUE CIFRE E PAROLE
SONO STRUMENTI
DI CONOSCENZA
E LAVORO**

macchine per scrivere
manuali ed elettriche
da ufficio, da studio e portatili
addizionali e
calcolatrici elettriche scriventi
contabili e
fatturatrici alfanumeriche
telescriventi
classificatori
schedari e mobili metallici
macchine utensili di precisione
apparecchiature
per l'elaborazione integrata
dei dati
calcolatori elettronici

Direttore responsabile Mario Albertini - Editrice Libera Associazione
Il Federalista - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 117 del 18-4-1962 -
Scuola Tipografica Figli della Provvidenza - Milano - Spedizione in
abbonamento postale - Gruppo IV.