

Georges Vedel



*Manuel  
élémentaire  
de droit  
constitutionnel*

Réédition présentée par  
Guy Carcassonne et Olivier Duhamel

DALLOZ

### CHAPITRE III

## THÉORIE GÉNÉRALE DU DROIT CONSTITUTIONNEL CLASSIQUE

Dans les deux chapitres précédents, on a vu comment s'étaient formées les idées maîtresses de la démocratie classique et comment, historiquement, étaient nées et s'étaient développées les institutions démocratiques dans les grands pays occidentaux.

On va, dans le présent chapitre, présenter la théorie générale ou si l'on préfère les grandes constructions juridiques de la démocratie classique. On le fera par rapport à la France pour deux raisons : la première, c'est que ce livre est un ouvrage de droit constitutionnel français. La seconde est que, nulle part plus qu'en France, la doctrine n'est parvenue à des constructions aussi poussées et aussi cohérentes. Bien que toutes les formules utilisées par la théorie juridique française (la notion de souveraineté nationale par exemple) n'aient pas toujours leur équivalent dans les pays anglo-saxons, il existe pourtant un véritable droit constitutionnel commun aux diverses démocraties du type occidental, comme on aura l'occasion de le souligner à la fin de ce chapitre.

Dans cet inventaire des grandes idées juridiques qui sont la traduction sur le plan du droit des institutions et des idéaux de la démocratie classique, on rencontrera successivement la notion d'Etat, celle de constitution, le principe de l'identification des gouvernants et des gouvernés et ses diverses conséquences, le principe de la séparation des pouvoirs et celui du bicaméralisme ; enfin la théorie des droits individuels.

#### SECTION I

### LA NOTION D'ÉTAT

La notion de l'Etat est à la racine et à la fin de toutes les études de science politique et de droit public. On ne saurait en traiter à fond ici, mais simplement donner une vue des constructions, parfois assez divergentes, auxquelles le droit des pays occidentaux et spécialement de la France avait abouti en ce qui la concerne.

#### § 1<sup>er</sup>. — L'Etat du point de vue historique et sociologique

L'idée de l'Etat est une notion relativement moderne. L'Etat est une forme récente d'organisation sociale ou plus exactement, après que Rome

eût dégagé une notion assez comparable à celle de l'Etat, de longs siècles passèrent avant que réapparussent les conditions favorables à une conception de l'Etat au sens précis du mot.

A. — *Distinction de l'Etat et des autres groupes sociaux.*

Les hommes vivant en société forment de multiples groupements : familles, entreprises, Eglises, associations, partis, etc... Entre tous ces groupements, l'Etat se caractérise par le fait que ses dirigeants, les *gouvernants*, détiennent le *monopole de la force armée*. Ils peuvent seuls organiser et commander une force armée. De ceci l'on trouve la preuve *a contrario* dans la constatation que le signe le plus sûr de la dissolution de l'Etat est l'existence de groupements ayant leurs propres troupes (ce fut par exemple le cas de l'Allemagne républicaine, qui toléra l'existence des formations armées nationales-socialistes).

Cette définition de l'Etat par la force publique n'épuise pas la nature de l'Etat mais c'est celle qui permet de distinguer le plus simplement l'Etat de tous les autres groupes sociaux organisés. On comprend que la notion de l'Etat n'ait pas existé à toutes les époques et qu'elle soit liée à un certain état de civilisation et de division du travail social.

B. — *Les conséquences du monopole de la force armée.*

La détention exclusive de la force armée par les gouvernants emporte diverses conséquences :

1° Les gouvernants se trouvent avoir le monopole de la contrainte organisée. Or, l'existence d'une contrainte sanctionnant les règles de conduite est la caractéristique du droit positif. De ce fait, l'Etat joue un rôle déterminant dans la formulation du droit positif. Il est amené à édicter la plus grande partie des règles de droit, notamment par le procédé de la législation écrite. Et, pour la partie des règles de droit qui ne sont pas formulées directement par les gouvernants (statuts des sociétés ou des associations, conventions collectives de travail, par exemple), elles ne produisent effet de droit positif que dans la mesure où les organes de l'Etat acceptent expressément ou tacitement de les sanctionner.

2° La théorie juridique de la souveraineté de l'Etat (que l'on trouvera exposée au paragraphe suivant) est la traduction du monopole de la détention de la force armée par les gouvernants. En effet, dans chaque pays, ce monopole a pour effet de placer les gouvernants dans une position dominante, sur le plan de l'efficacité, par rapport aux dirigeants de tous autres groupements. L'Etat apparaît par suite comme investi d'un pouvoir de droit supérieur à tous les autres.

C. — *L'institutionnalisation du pouvoir.*

La seule détention du monopole de la force armée, si elle permet de distinguer l'Etat des autres groupes sociaux, ne suffit pas à le caractériser. En effet, de soi, elle revient simplement à conférer un pouvoir de fait aux

gouvernants  
qu'un er  
le pouvo

Précis  
tinct des  
gouvernants  
est la ch

La do  
Doyen F  
a montr

historiqu  
lorsque  
qui dépa

l'assenti  
exemple,  
prise de

pays et  
prise. L'  
vernants

prise » p  
prise des  
ou d'idé

de l'hon  
industrie  
naire ma

œuvre n  
Le ré

ainsi qu  
nants ne

tinct d'e  
de cette

Dans  
pour alle  
Mais un

sément c  
les gouv  
trouve l

des gouv  
on aura  
des cito

Dès lo  
l'être so  
dèrera l'

et on le  
s'organis  
quement  
siècle de

gouvernants. Or même dans ses ébauches rudimentaires, l'Etat est plus qu'un ensemble de moyens de coercition aux mains d'individus détenant le pouvoir.

Précisément, il existe une croyance sociale selon laquelle l'Etat est distinct des gouvernants et supérieur à eux. Il est permanent, alors que les gouvernants passent ; c'est en son nom que les gouvernants agissent ; il est la chose de tous, alors que les gouvernants ne sont que quelques-uns.

La doctrine française s'est spécialement penchée sur ce problème. Le Doyen Hauriou, faisant application de sa théorie de l'institution à l'Etat, a montré comment le pouvoir détenteur de la force armée accède à la durée historique et à la vie juridique en « *s'instituant* ». Le pouvoir « *s'institue* » lorsque les gouvernants conçoivent une certaine « entreprise » à réaliser, qui dépasse leur personne et leur strict intérêt personnel et provoquent l'assentiment et l'adhésion des gouvernés à cette entreprise : ainsi, par exemple, la monarchie française a créé l'Etat français en concevant l'entreprise de l'unité française, de l'ordre et de la justice à faire régner dans le pays et en associant l'ensemble des Français à la réalisation de cette entreprise. L'institutionnalisation du pouvoir, c'est le dépassement par les gouvernants de la simple autorité de fait et l'acceptation de leur « idée d'entreprise » par la masse des gouvernés. Il ne faut d'ailleurs pas concevoir l'entreprise des gouvernants comme procédant d'une pure pensée de philanthropie ou d'idéalisme. Elle est surtout l'effet d'un des instincts les plus tenaces de l'homme : celui de faire œuvre qui dure, celui qui maintient le chef d'industrie à la tâche alors qu'il a fait fortune, celui qui fait que tel fonctionnaire mal payé et mal considéré se passionne pour son travail. Or, aucune œuvre ne dure si elle ne dépasse la personne et les intérêts de l'ouvrier.

Le résultat de l'institutionnalisation du pouvoir est de faire naître, ainsi qu'on vient de le dire, une croyance sociale selon laquelle les gouvernants ne sont que les instruments de l'Etat, celui-ci étant conçu comme distinct d'eux-mêmes et supérieur à eux. On verra la formulation juridique de cette idée quand on examinera la théorie de la personnalité de l'Etat.

#### D. — *Etat et Nation.*

Dans ce qui précède, on est parti du pouvoir détenteur de la force armée pour aller à l'Etat, et historiquement, c'est bien le chemin qui a été suivi. Mais un des effets de l'institutionnalisation croissante du pouvoir est précisément d'associer de manière de plus en plus large et de plus en plus intense les gouvernés à l'entreprise des gouvernants. Au bout de cette route se trouve l'idéal démocratique qui a précisément pour objet l'identification des gouvernants et des gouvernés. Le but final de toute démocratie, comme on aura l'occasion de le redire de manière plus approfondie, est de faire des citoyens eux-mêmes leurs propres gouvernants.

Dès lors la perspective, au lieu d'être prise sous l'angle de l'histoire, peut l'être sous l'angle de la logique que postule l'idéal démocratique. On considérera l'Etat par rapport à l'ensemble des citoyens, par rapport à la Nation et on le concevra comme étant l'ensemble des moyens par lesquels la Nation s'organise. On dira alors que l'Etat est la Nation personnifiée ou juridiquement organisée. Mais le mot de Nation lui-même s'est chargé au XIX<sup>e</sup> siècle de résonances nouvelles. La doctrine des nationalités est venue affir-

mer que par un mélange de données historiques, géographiques, économiques de caractère objectif et de sentiments de caractère subjectif, certains groupes humains et eux seuls constituaient des nations. La conséquence était l'illégitimité de tout Etat correspondant à un groupement n'ayant pas un caractère strictement national. Le traitement particulièrement sévère que subit l'Autriche-Hongrie après la guerre de 1914-1918 s'explique par la force du principe des nationalités.

On aboutit ainsi à une construction séduisante et dangereuse. Les gouvernants ne sont que les instruments de l'Etat. Celui-ci même n'est qu'un ensemble de moyens au service de la Nation, et la Nation elle-même n'est, en dernière analyse, qu'une volonté de vivre en commun.

La construction est séduisante parce qu'elle semble en dernière analyse remettre toute l'organisation de la société politique aux mains des individus. Elle n'en est pas moins dangereuse, d'abord parce que l'application pratique du principe des nationalités se heurte à des difficultés souvent insurmontables et conduit à la fâcheuse nécessité de sacrifier des principes que l'on a commencé par proclamer sacrés. Elle l'est surtout parce qu'elle tend à marier les destins de la démocratie et ceux du nationalisme. Tant que la souveraineté de l'Etat exprime une volonté monarchique, elle ne recouvre pas la totalité de la vie sociale précisément parce qu'elle laisse en dehors des conflits auxquels elle participe, ou des oppositions qu'elle rencontre, la multitude des liens d'individu à individu qui tissent la vie sociale. Le cosmopolitisme du XVIII<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle après les guerres napoléoniennes s'explique par le fait que les individus pouvaient en bonne partie demeurer étrangers aux conflits des souverainetés. Au contraire, appuyée sur la Nation, la souveraineté de l'Etat acquiert une puissance et une majesté qui rendent les conflits de souveraineté inexpiables.

Cette association de la démocratie et du nationalisme a fourni un des arguments les plus fréquemment répétés depuis la fin de la deuxième guerre mondiale pour justifier les restrictions à la libre circulation des hommes, des marchandises, ou des idées. Les mesures inspirées par le nationalisme le plus étroit ont été présentées comme éminemment respectables puisqu'elles avaient pour objet d'assurer le respect de la « souveraineté nationale ».

Bien entendu, la difficulté a été aperçue. Sa solution consiste dans un élargissement de l'idéal démocratique, à son achèvement par sa transposition sur le plan international. L'Etat national n'épuise pas, surtout dans le monde moderne, le problème de la vie en société. Celle-ci est de plus en plus internationale et il faut donc que la démocratie organise la vie au-delà même du cadre national. La Société des Nations après la première guerre mondiale, les Nations Unies après la seconde, les tentatives d'organisation européenne constituent des essais dans ce sens. Il faut que, comme le pouvoir s'est dépassé lui-même et s'est « institué » dans l'Etat national, celui-ci se dépasse lui-même et « s'institue » dans la communauté internationale. Jusqu'ici cependant, il faut bien constater que l'identification de l'Etat à la Nation organisée a été plutôt un facteur de séparatisme que d'union sur le terrain international.

Ce problème, encore qu'il touche plutôt au droit international qu'au droit constitutionnel, devait être noté car il constitue un des points névralgiques de la théorie de l'Etat dans la démocratie classique.

L'  
faire  
raine

La :  
à cert  
haut, c  
de la c

1° D

M. J.  
tère att

Un p  
Le pou  
regardé  
règles d

Un pe  
autre au

gation c  
observer  
tement c

du pouv  
Il est bi  
l'Etat, n

compétenc  
dans la v  
n'est pas  
ou mieux

considère  
que celle c  
raîneté de

Un pou  
quence de  
n'est subor

Si l'on fait  
problème q  
n'isées que l  
n'a ni supé

2° Souvei

La concej  
caractérise l

## § 2. — L'Etat du point de vue juridique

L'Etat se caractérise par deux attributs juridiques, l'un qui tend à lui faire une place particulière hors du commerce juridique commun, *la souveraineté*, l'autre qui tend au contraire, à l'y faire rentrer, *la personnalité*.

### A. — *La souveraineté.*

La souveraineté est ce qui, dans le monde du droit, fait de l'Etat un être à certains égards unique. Elle est la conséquence, comme on l'a noté plus haut, du privilège qui est le sien : le monopole de la force armée, et, partant, de la contrainte organisée.

#### 1<sup>o</sup> *Définition de la souveraineté.*

M. J. Laferrière définit très exactement la souveraineté comme le caractère attaché à « un pouvoir de droit originaire et suprême ».

*Un pouvoir de droit* : la souveraineté n'est pas un simple fait de force. Le pouvoir qui l'exerce se réclame d'une idée de droit, s'affirme et est regardé par la masse des individus comme ayant qualité pour poser des règles de droit.

*Un pouvoir originaire* : l'Etat souverain ne tient sa souveraineté d'aucune autre autorité positive. Il n'exerce pas ses pouvoirs en vertu d'une délégation qui lui aurait été consentie par quiconque. Cependant, peut-on observer, dans un pays démocratique, l'Etat n'existe qu'en vertu du consentement des gouvernés et, par suite, on pourrait nier ce caractère originaire du pouvoir de l'Etat. Mais cette objection reposerait sur une confusion. Il est bien vrai que les gouvernants (membres des Assemblées, chef de l'Etat, ministres) n'ont qu'un pouvoir dérivé ou plus exactement des *compétences* et que leur titre à exercer ces compétences doit être recherché dans la volonté des citoyens, c'est-à-dire dans la Nation. Mais l'Etat, lui, n'est pas extérieur à la Nation. Il est la Nation juridiquement organisée ou mieux la Nation en tant qu'elle agit sur le plan du droit. Si donc l'on considère la qualité du pouvoir de l'Etat, elle est identiquement la même que celle du pouvoir de la Nation dans un pays démocratique ; la souveraineté de l'Etat est un pouvoir originaire.

*Un pouvoir suprême* : la suprématie du pouvoir souverain est une conséquence de son caractère originaire. Ayant son titre en lui-même, l'Etat n'est subordonné dans l'exercice de son pouvoir à aucune autre autorité. Si l'on fait abstraction du problème de la soumission de l'Etat au droit, problème qu'on évoquera plus loin, et pour s'en tenir aux autorités organisées que l'Etat pourrait rencontrer sur sa route, on peut dire que l'Etat n'a ni supérieur, ni égal, ni concurrent (J. Laferrière).

#### 2<sup>o</sup> *Souveraineté de l'Etat et souveraineté dans l'Etat.*

La conception d'une puissance souveraine, par quoi juridiquement se caractérise l'Etat, s'est développée avec les efforts faits par les monarchies

occidentales, et spécialement par la France pour se dégager des liens qui les entravaient dans le monde médiéval : liens de nature féodale ou religieuse, survivance de l'idée de l'Empire. On sait que les légistes de la Couronne de France ont construit l'idée d'une monarchie dont le monarque n'est subordonné ni à la Papauté (le roi n'a point de souverain es-choses temporelles, « le roi ne tient que de Dieu et de l'épée ») ni à l'Empereur (« le roi de France est empereur en son royaume »). C'est très précisément l'affirmation d'une puissance originaire et suprême, la qualité du souverain, la souveraineté. Par ailleurs, sous l'égide des « lois fondamentales du royaume » de nature coutumière, le roi cumule entre ses mains toutes les compétences attachées à la souveraineté : législation, administration intérieure, politique extérieure, justice.

Ainsi, la souveraineté trouve une expression très simple. Souveraineté de l'Etat et souveraineté du monarque en qui l'Etat s'incarne, c'est tout un.

En France, la Révolution fait subir à l'idée de souveraineté une transposition. Elle conserve la notion d'un pouvoir originaire et suprême, qui caractérise l'Etat. Seulement, cette souveraineté n'est plus attachée à un individu, mais à la Nation tout entière. Ainsi se trouvent dissociés deux aspects de la souveraineté. Empruntant une fois de plus à M. Laferrière, on dira qu'il y a un problème de la souveraineté *de* l'Etat et un problème de la souveraineté *dans* l'Etat.

Le problème de la souveraineté *de* l'Etat a trait aux effets que produit ce pouvoir de droit originaire et suprême par rapport au droit lui-même, aux individus et aux autres Etats. Dans une certaine mesure, il se pose indépendamment du point de savoir à qui appartient la souveraineté *dans* l'Etat, second problème. En effet, une fois définie dans son essence, la puissance souveraine, il reste à savoir *qui* la détient en réalité, l'Etat lui-même n'étant qu'un instrument. Qu'est la souveraineté ? C'est la question que pose la souveraineté *de* l'Etat. Quel en est en dernière instance, le titulaire ? C'est la question que pose la souveraineté *dans* l'Etat. Autrement dit encore, du premier point de vue, l'Etat est regardé comme un organisme juridique sans égard à celui (monarque, dictateur, peuple) qui en est le maître ; du second point de vue, il est regardé comme l'organisation d'une société.

Dans ce qui suit, on ne s'attachera qu'au premier point de vue, celui de la souveraineté *de* l'Etat, réservant pour un développement ultérieur celui de la souveraineté *dans* l'Etat.

### 3<sup>o</sup> Conséquences de la souveraineté de l'Etat.

Dans l'examen des conséquences de la souveraineté de l'Etat, on laissera de côté tout ce qui a trait à la souveraineté *externe*, c'est-à-dire à la souveraineté dans les rapports de l'Etat et des Etats étrangers ou de leurs ressortissants. On se limitera à quelques indications sur la souveraineté *interne*.

a) L'Etat détermine lui-même son organisation sans intervention d'une autorité qui lui soit extérieure. Cette organisation consiste notamment à définir comment seront désignés les gouvernants et les compétences qu'ils détiendront. On verra que, précisément, tel est l'objet de la Constitution. C'est le pouvoir constituant qui manifeste de la manière la plus visible la souveraineté de l'Etat parce que, en se donnant de lui-même une Constitution, l'Etat affirme le caractère originaire et suprême de son autorité.

b) Lorsque les gouvernants agissent dans les limites de la compétence que leur reconnaît la Constitution, ils peuvent, soit édicter des règles de droit proprement dites (lois, règlements), soit prendre des décisions individuelles produisant des effets de droit (nomination d'un fonctionnaire par exemple, engagement d'une dépense). La souveraineté se retrouve dans cette activité d'une manière indirecte : les limites à leur compétence des gouvernants se trouvent non dans l'intervention d'une autorité extérieure à l'Etat, mais dans la Constitution qui est la règle de droit suprême de l'Etat.

c) Dans certains types constitutionnels dont l'Angleterre offre le modèle, il se produit une confusion analogue à celle qui se produisait en France sous l'Ancien Régime au profit du roi, mais elle a lieu au profit du Parlement. Si en effet, celui-ci se voit reconnaître le droit de modifier toutes les règles de droit y compris la Constitution ou, plus exactement, s'il n'existe pas de distinction entre la Constitution et les lois ordinaires, le Parlement se trouve être absolument souverain. Il l'est même en un certain sens davantage que les rois de France qui devaient respecter les lois fondamentales du royaume. Si l'Angleterre offre à cet égard un exemple particulièrement net, ce n'est pas le seul. A certains égards, la III<sup>e</sup> République était un régime pratiquant la souveraineté du Parlement. Psychologiquement, ceci s'explique par l'idée que les Assemblées élues représentent la volonté nationale. On verra que cette considération est une des raisons de la timidité avec laquelle dans certains pays, est envisagé le contrôle de constitutionnalité qui est précisément le moyen d'assurer le respect de la Constitution par le Parlement.

#### 4<sup>o</sup> La souveraineté de l'Etat et le droit.

Si l'Etat est détenteur d'une puissance souveraine comment peut-il être soumis au droit ? Question fameuse à laquelle les réponses les plus diverses ont été faites.

Le problème peut être évité. On peut d'abord nier que l'Etat soit soumis au droit ou, ce qui revient au même, affirmer que celui-ci n'est que l'expression, d'ailleurs mouvante, de l'intérêt de l'Etat. C'est ce que faisait la doctrine nationale-socialiste, affirmant que le droit « c'est ce qui est utile au peuple » (cette utilité étant souverainement appréciée par le Führer).

Une autre manière d'éviter le problème est de nier la souveraineté elle-même ; on en dira quelques mots plus loin.

Mais, en règle générale, les Etats dans les régimes de démocratie classique affirment simultanément leur souveraineté et leur soumission — au moins à certains égards — au droit. Deux explications de cette attitude sont généralement données :

a) On peut d'abord admettre que la soumission de l'Etat au droit est l'effet de l'« auto-limitation » qu'il consent. Pouvoir originaire et suprême, la souveraineté de l'Etat n'est pas en elle-même soumise au droit. Mais ayant le pouvoir de formuler le droit, l'Etat peut, et dans son propre intérêt doit, accepter d'y être soumis. L'inconvénient de cette théorie est que la soumission de l'Etat au droit ainsi réalisée est précaire puisqu'il n'y a pas de possibilité pour un pouvoir souverain de se lier lui-même sans retour. Et, par ailleurs, dans les démocraties occidentales, la conviction juri-

dique est que certains droits des individus sont antérieurs et supérieurs à l'Etat.

b) La soumission de l'Etat au droit est expliquée d'une autre manière, elle-même susceptible de plusieurs variantes. On considère que, au-dessus du *droit positif* édicté par l'Etat, existe un *droit naturel* qui s'impose à l'Etat. Que l'existence et le contenu de ce droit naturel soient appuyés sur une morale religieuse ou laïque, sur des considérations rationnelles ou utilitaires, sur des hypothèses telles que celle du Contrat social, leur effet revient toujours à limiter la puissance de l'Etat par un corps de règles qui lui sont opposables parce que supérieures. Dans cette explication, on s'efforce de faire coexister la souveraineté de l'Etat, qui consiste en ce que celui-ci n'est soumis à aucune autorité sociale de caractère positif qui lui soit supérieure ou égale et sa soumission au droit qui résulte de ce que, au-dessus du droit positif, édicté et sanctionné par les groupes sociaux, existe un droit naturel (ou rationnel).

Cette explication est le plus communément reçue dans les démocraties du type occidental, non à vrai dire par les juristes très sensibles aux difficultés techniques qu'elle soulève, mais par les doctrines politiques du type libéral et par la majorité de l'opinion publique.

#### B. — La personnalité.

Alors que la souveraineté fait à l'Etat une place exceptionnelle et unique dans le commerce juridique, la personnalité de l'Etat au contraire fait de celui-ci un acteur comparable sinon égal, aux autres dans les relations de droit.

##### 1<sup>o</sup> Définition de la personnalité de l'Etat.

L'Etat est regardé comme une personne *morale* au même titre que nombre d'autres groupements : collectivité locales, sociétés, syndicats, associations. Il n'y a donc pas lieu de traiter spécialement du problème de la personnalité morale en général. On sait que la personne morale est un groupe organisé d'individus poursuivant un intérêt légitime auquel le droit reconnaît, comme aux individus, la qualité de personne juridique. M. Waline a très remarquablement expliqué comment le droit qui prend en considération dans l'individu le fait qu'il est un « centre d'intérêt socialement protégés » en en faisant une personne juridique ou « sujet de droit » prend nécessairement une position analogue à l'égard de ces autres « centres d'intérêts légitimes » que sont certains groupements<sup>1</sup>.

##### 2<sup>o</sup> Conséquences de la personnalité morale de l'Etat.

La personnalité morale a pour effet essentiel de faire imputer à l'être juridique formé par le groupe, les effets de droit découlant de l'activité de ceux à qui compétence est donnée de ce chef. C'est ainsi que l'on peut parler des droits et obligations de la personne morale, du patrimoine de celle-ci, de sa responsabilité.

1. *Manuel Elémentaire de droit administratif*, 4<sup>e</sup> édit., p. 151 et suiv.

En outre, la personnalité morale permet, sur le plan du droit, de saisir la continuité et la permanence du groupe malgré les changements qui interviennent dans sa composition et sa direction. Les Français naissent et meurent, leurs dirigeants changent ; l'Etat français, expression juridique de la Nation française, demeure.

C. — Critique faites à la souveraineté et à la personnalité de l'Etat.

La construction juridique de l'Etat qui fait de celui-ci une *personne juridique souveraine* a suscité de multiples et importantes critiques de la part d'auteurs éminents et divers qui n'entendaient pas pour cela d'ailleurs répudier la conception traditionnelle de la démocratie. On ne peut les examiner ici car leur examen détaillé mettrait en cause toute la théorie générale du droit. On se bornera à quelques remarques.

1° Le véritable problème est beaucoup plus celui de la *souveraineté* que celui de la *personnalité*. En ce qui regarde la personnalité morale en effet, il semble que les objections faites à celle-ci ne soient pas décisives. Dès lors que, dans l'utilisation de la notion de personnalité morale, on renonce à toute vue métaphysique tendant à faire du groupe social une vraie personne au sens philosophique du mot, dès lors que l'on se limite à la personnalité *juridique*, la notion de personnalité morale est non seulement acceptable, mais irremplaçable<sup>1</sup> et tout l'effort fait pour la combattre n'aboutit qu'à lui substituer des périphrases compliquées. En outre, au point de vue des droits du citoyen auquel la démocratie classique est très sensible, la personnalité morale a un effet bienfaisant que notait avec profondeur le Doyen Hauriou. Elle manifeste que le Pouvoir s'est « institutionnalisé », qu'il est au service d'un objet qui le dépasse et que l'Etat figure dans les relations de droit comme une personne ayant sans doute une place éminente, mais non pas une nature différente de celle des autres acteurs de la vie juridique. Les expressions juridiques appuient les croyances sociales : par la personnalité morale, l'Etat se trouve, bon gré mal gré, enserré dans le faisceau des relations juridiques qui unissent entre elles les diverses personnes, et soumis comme elles au droit. Techniquement utile et socialement bienfaisante, la notion de personnalité morale a résisté et résistera probablement aux critiques cependant profondes qui lui ont été faites.

2° En ce qui regarde au contraire la souveraineté, les critiques émises notamment par Duguit, par M. Scelle, retiennent beaucoup plus fortement l'attention. Du point de vue technique, elle soulève une foule de difficultés : on n'explique la soumission de l'Etat au droit dans l'ordre interne ou dans l'ordre international que par le recours au droit naturel que beaucoup de juristes rejettent ; dès que l'on se penche sur la situation des Etats-membres dans l'Etat fédéral ou sur celle des Etats protégés, on en vient à des théories incohérentes comme celles de la « souveraineté limitée », etc... Au point de vue pratique, la notion de souveraineté renforcée par le nationalisme est un obstacle majeur à la construction d'une société internationale ordonnée et pacifique. Dans l'ordre interne même, la souveraineté de l'Etat est une

1. Cf. Waline, *loc. cit.*

tentation dangereuse pour les gouvernants, portés à s'approprier cette souveraineté.

Cependant la doctrine juridique comporte une part de constatation pour laquelle elle n'est point libre. Or, le droit international positif tel qu'il ressort de la pratique internationale est construit sur l'idée de la souveraineté des Etats. Dans l'ordre interne, il s'en faut que, même dans les démocraties occidentales, le droit fasse toujours place aux limitations qui démantèleraient véritablement la notion de souveraineté. C'est ce qui explique qu'il soit impossible de rappeler les idées fondamentales touchant l'Etat sans faire place à la souveraineté, si mal venue et si dangereuse que soit cette notion.

3° L'essentiel en ce qui nous occupe est d'ailleurs de constater que les critiques faites à la conception de l'Etat fondée sur la souveraineté et la personnalité tendent à limiter encore les pouvoirs des gouvernants et à insister sur ce qu'ils ne sont que de simples *compétences* dont le droit détermine la répartition et les conditions d'exercice. Fondées ou non, ces critiques tendent ainsi à accentuer l'idée fondamentale qui est celle de la démocratie classique touchant l'Etat : le pouvoir politique est une *fonction*, un *service* qui a sa fin dans l'intérêt général ou le bien commun pour parler le langage de la doctrine catholique.

### § 3. — Etat unitaire et Etat fédéral

Le droit constitutionnel et le droit international (car cette question leur est commune) distinguent des *Etats simples* et des *Etats composés*. L'Etat simple n'appelle pas de définition. L'Etat composé est celui qui est formé de l'union de deux ou plusieurs Etats qui subsistent, au moins de façon diminuée, malgré leur union.

Nous laisserons de côté les variétés d'Etats composés les moins répandues et dont beaucoup n'ont qu'un intérêt historique : unions personnelles, unions réelles, etc...

Nous ne nous occuperons que d'un type d'Etat composé qui revêt une importance très grande dans le monde actuel et qui est appelé à un grand avenir, semble-t-il : l'Etat fédéral.

#### A. — Caractères historiques et politiques de l'Etat fédéral.

On définit parfois l'Etat fédéral comme une association d'Etats. Du point de vue historique et politique, c'est assez exact.

En effet, historiquement, beaucoup d'Etats fédéraux se sont formés par voie d'association. On sait que les Etats-Unis ont commencé par être des colonies anglaises. Ils ont d'abord formé une Confédération (c'est-à-dire une ligue ou une alliance plus qu'une véritable association). Puis, en 1787, resserrant leurs liens, ils devinrent un Etat fédéral, caractérisé par la superposition d'une autorité centrale aux Etats membres. De même la Suisse forma de 1815 à 1848 une Confédération puis, à partir de 1848, devint, bien qu'elle ait gardé le nom de Confédération Helvétique, un Etat fédéral.

Quel  
précisé  
les Etat  
et à cha  
survivan  
d'une ju  
superpo  
verneme  
relations  
Mais du  
n'est pa  
L'imp  
se manif

1° Le  
des popu  
taire. C'e  
C'est le  
différent  
insistent  
dans un  
et asiati

2° Le  
d'évolut  
rupture  
à des Et  
pire brit  
ception

3° Le  
effet, ne  
membre  
nistratif.  
Etat-mer  
du « self  
magne d'  
prise pru

4° Enf  
du mond  
rations p  
internati  
sort de

« Ce qu'  
de droit  
même de  
régime fé

1. Cf. in