



LES FORMES DE L'ETAT ET L'UNION EUROPEENNE : DE LA CONFÉDÉRATION À LA FÉDÉRATION ?¹

Laurent PECH

Docteur en droit

Stagiaire post-doctoral, Chaire MCD

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche

à l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (France)

Ce texte constitue les notes du séminaire donné par l'auteur dans le cadre du séminaire interne de la Chaire MCD, UQAM, 02 octobre 2002

1. – Lisant Habermas, j'ai appris que ce dernier était en faveur de l'évolution de l'Union européenne (UE) vers le fédéralisme dans la mesure où « dans chaque cadre national, la politique a de plus en plus de mal à faire face à la concurrence mondialisée ». Or, la forme fédérale serait la seule « capable de mettre en œuvre une politique sociale et économique, et de travailler à l'institution d'un ordre cosmopolitique sensible aux différences et cherchant à corriger les inégalités sociales » (*Après l'Etat-Nation*, Fayard, 2000, p. 10).

2. – Je n'ai pas l'intention de revenir sur ce stimulant diagnostic mais j'aimerais, tout d'abord, vous présenter les distinctions opérées traditionnellement par le juriste entre les formes de l'État (I). Une fois cette courte analyse achevée, on s'intéressera à l'UE afin de savoir s'il est permis de l'appréhender dans le cadre des distinctions traditionnelles. Il sera alors possible de s'apercevoir qu'elle se laisse difficilement appréhender : la CE, avant d'être englobée par l'UE, est à l'origine clairement une organisation internationale (OI), elle n'est toujours pas un État, et se caractérise par des éléments relevant à la fois de la Confédération et de État fédéral (II). En dernier lieu, il est possible d'examiner les propositions récentes quant aux évolutions futures de l'Union et qui constituent autant de tentatives de dépassement des typologies classiques, en ce qu'elles s'efforcent de concilier une plus grande intégration à la préservation de la souveraineté des États membres (III).

¹ Pour aller plus loin, cf. dernièrement l'article instructif et stimulant de V. Constantinesco, « Europe fédérale ou Fédération d'États-nations », in R. Dehousse, *Une Constitution pour l'Europe*, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 115-150.



I. Les typologies classiques

3. – S'agissant de l'étude des regroupements États, et l'UE constitue bien un tel regroupement, la théorie constitutionnelle classique ne connaît que deux figures possibles : la Confédération d'États et l'État fédéral. Dès la fin du XIX^{ème} siècle les constitutionnalistes allemands tous comme les français, à partir de la thèse de Le Fur (*État fédéral et confédération États*, Paris, 1896²), vont formuler une distinction juridique claire entre deux grandes formules de regroupement États: les confédérations et les fédérations.

La Confédération États, ne constitue pas un nouvel État mais seulement une association États souverains (*Staatenbund*) alors que État fédéral (*Bundesstaat*) est comme son nom l'indique à la fois *Staat* et *Bund*, État et fédération. État fédéral, à raison de sa qualité État, possède la souveraineté alors que la Confédération États n'est qu'une association États souverains et ne possède pas elle-même la souveraineté ni par conséquent le caractère État. Dans l'État fédéral, qui est un Etat au sens du droit international, les membres de la fédération sont, tout au contraire, des collectivités qui ne sont plus des États au sens du droit international. En effet, leur fondement se trouve dans la constitution de État fédéral et non plus directement dans l'ordre juridique international.

4. – Examinons à des fins de simplification le tableau offert par O. Duhamel, et à ce stade, la seule distinction entre Confédération et État fédéral³.

² L. Le Fur, *État fédéral et confédération États*, éd. Panthéon-Assas, 2000, 839 p.

³ O. Duhamel, Fédération d'États nations, *Chronique de la Convention européenne* n° 22 - 2 avril 2002, disponible à <http://debatseuropeens.free.fr/chroniques/index.htm>.



NOTES DE CONFÉRENCES - 02 OCTOBRE 2002

Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie
<http://www.chaire-mcd.ca/>

	CONFÉDÉRATION	FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS	ÉTAT FÉDÉRAL
Définition	Association d'États	Juxtaposition d'une Union fédérale et d'États	Superposition d'un État fédéral achevé
Souveraineté	des seuls États	duale ou partagée	du seul État fédéral
Texte fondamental	Traité	Traité constitutionnel	Constitution
Révision	Unanimité des États	Majorités qualifiées	Possible par les institutions fédérales
Droit commun / droit des États	Nullification : tout État peut refuser une norme de la confédération	Droit communautaire s'impose	Droit fédéral s'impose et peut être adopté sans participation des États
Compétences	Relations extérieures = Confédération, autres compétences = États Pas de compétences partagées	Marché unique, monnaie, politique étrangère, défense... = Fédération+Compétences partagées Compétence de principe des États	Affaires étrangères, défense, monnaie, nationalité, transports, télécommunications, économie, social, etc
Citoyenneté	Exclusive des États	Double, nationale et fédérale	Exclusive de État fédéral

Comme le souligne O. Duhamel, les éléments de cette typologie ne trouvent pas toujours à s'appliquer parfaitement. La réalité dénote évidemment toutes sortes d'hybridités. Ainsi, la Suisse connaît la double citoyenneté, le Canada ne peut réviser sa Constitution sans l'accord de chaque composante, et l'URSS admettait, en théorie, le droit de sécession. Il s'agit pourtant d'États fédéraux et non de simples fédérations sans État.

5. – Outre le fait que le tableau ne peut faire parfaitement ressortir une pratique plus complexe, il ne fait qu'imparfaitement ressortir les principes dégagés par la doctrine juridique, notamment en ce qui concerne État fédéral. Ainsi, si l'on s'accorde à décrire la Confédération comme une association États qui tire son origine d'un traité international, et non d'une Constitution, dans lequel chacun conserve sa pleine souveraineté internationale, où les décisions sont prises à l'unanimité et où les



règles juridiques doivent être « réceptionnées » pour s'appliquer dans le droit interne, en ce qui concerne État fédéral, trois principes guident classiquement l'analyse :

- **Le principe de superposition** : État fédéral se caractérise toujours par la superposition de deux ordres juridiques : celui des États fédérés et celui de l'État fédéral qui englobe l'ensemble du territoire (dualité d'ordres constitutionnels et dualité d'ordres législatifs). Ainsi, l'État fédéral réalise la coexistence de deux sortes de collectivités distinctes disposant chacune de la personnalité juridique (superposition de deux niveaux « étatiques »). Mais seul l'État fédéral dispose de la souveraineté plénière du point de vue du droit international⁴ et il faut noter le principe de la primauté et de l'applicabilité immédiate du droit fédéral.
- **Le principe d'autonomie** : Les États fédérés disposent d'une sphère de compétences propres dans laquelle l'État fédéral ne peut s'immiscer. Seul le pouvoir judiciaire peut contrôler la constitutionnalité ou la légalité des décisions prises par les autorités fédérées. Cette autonomie est à la fois constitutionnelle (auto-organisation) et législative (domaine d'action garanti par la Constitution fédérale)⁵.
- **Le principe de participation** : Les États fédérés doivent pouvoir participer au pouvoir fédéral. En effet, ils ne sont pas subordonnés aux organes fédéraux. Cette participation se marque au niveau constituant et au niveau législatif (deuxième chambre), et parfois même au niveau exécutif.

6. – On mentionnera, en dernier lieu, la théorisation récente d'une nouvelle forme d'État, l'État régional, considéré comme un stade intermédiaire entre l'État unitaire et l'État fédéral qui, faute de temps, ne sera pas examiné aujourd'hui.

⁴ Certes, la Constitution fédérale peut reconnaître certains attributs de souveraineté à ses « États ».

⁵ En général le législateur fédéral bénéficie d'une compétence d'attribution et les États fédérés d'une compétence de principe. Cf. U.S.C. art. 1 section 8 et Constitution allemande art. 73. A contrario, au Canada, le principe de répartition des compétences est inversé : les provinces ont une compétence d'attribution.



II. Qualification actuelle de l'UE

7. – Pour comprendre aujourd'hui l'UE, encore convient-il de rappeler la stratégie d'intégration européenne choisie dans la période d'après-guerre. Afin d'échapper à d'interminables discussions politiques sur le meilleur modèle possible, les « pères fondateurs » ont choisi de construire l'Europe par des solidarités concrètes toujours plus étroites, en partant des questions économiques. L'Union s'est donc construite de manière empirique par ajouts successifs de fonctions : on parle de fonctionnalisme. Un tel système, issu de l'histoire, ne correspond à aucun modèle mais emprunte à plusieurs. Si l'on tient à la qualifier, il s'agit d'une sorte de « fédéralisme à l'envers » qui consiste à transférer d'abord les compétences économiques puis les pouvoirs politiques.

8. – Ceci étant dit, si l'on en croit Kelsen, puisque le fondement de l'UE relève de traités, et que les États membres sont des États au sens du droit international public, c'est à ce juste titre que J. Fischer peut qualifier l'Union actuelle de confédération. Toutefois, il convient également de dire que si jamais l'UE devait épouser la forme d'une confédération, ce serait néanmoins une considérable régression. En effet, la réalité de l'Union est plus complexe. L'UE n'est pas formellement un État mais une organisation internationale⁶, mais dans le même temps, elle a peu en commun avec une OI, mis à part l'acte formel de sa création et de la révision de ses missions. En outre, si dans cette OI, c'est le Conseil des États qui a véritablement le pouvoir de décision, le pouvoir normatif, on a créé également des organes comme la Commission et la Cour de Justice qui fonctionnent selon une logique fédérale.

9. – Ainsi, pour faire simple, relevons de manière sommaire et non exhaustive, les éléments propres à une Confédération et à un État fédéral dans l'UE :

- Éléments propres à une Confédération :

- a) Le statut reste celui d'une organisation internationale régie par des traités dont les États sont les maîtres et non par une constitution.
- b) Les États restent formellement souverains⁷.

⁶ C'est du moins la position des juridictions constitutionnelles nationales.

⁷ La Cour constitutionnelle allemande parle « d'associations d'États souverains » (staatenverbund), ce qui ne correspond à aucune notion juridique connue, plutôt que de confédération (staatenbund) ou de fédération (Bundestaat) et le Conseil constitutionnel



NOTES DE CONFÉRENCES - 02 OCTOBRE 2002

Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie
<http://www.chaire-mcd.ca/>

- c) De nombreux domaines de coopération demeurent soumis à un système de prise de décisions à l'unanimité (deuxième et troisième pilier). Surtout, rôle central du Conseil de l'Union dans le système de décision.
- d) Pas de pouvoir fiscal propre.

- **Éléments qui démontrent un dépassement du stade confédéral :**

- a) Droit d'application directe et immédiate et principe de primauté du droit communautaire.
- b) Extension constante des compétences exercées à la majorité qualifiée.
- c) Existence d'un organe de type exécutif (Commission) responsable devant un organe de type législatif (Parlement) élu au suffrage universel direct.
- d) Existence d'une Cour de justice, en charge notamment de défendre la répartition des compétences entre les États et l'Union.

10. – En définitive, on peut parler de physionomie mixte de l'UE. On a dépassé le stade de la confédération mais nous ne sommes pas encore dans une véritable structure fédérale, car la fédération a un caractère étatique et l'Union européenne n'est pas encore un État, même si la CJCE a déjà parlé des traités comme de « la charte constitutionnelle des communautés » : Elle n'a pas encore de personnalité juridique complète, elle ne dispose pas de la « compétence de la compétence » mais bénéficie au contraire d'un certain nombre de compétences qui lui sont attribuées par les traités. On notera que certains spécialistes (Croisat, J.-L. Quermonne, B. Théret) parlent de « fédéralisme intergouvernemental » pour décrire l'Union européenne, suggérant par-là que la construction communautaire emprunte ses caractéristiques aux modèles étatique et confédéral⁸.

11. – Aujourd'hui, un débat qui procure des plaisirs incommensurables aux spécialistes est de savoir s'il est possible de parvenir à concilier l'existence croissante d'un « ordre juridique propre » au niveau européen tout en reconnaissant la conservation des entités étatiques qui le composent ? ou encore, comment convenir d'une Fédération politique sans transformer l'UE en État ? Il y a là un problème,

français a souligné que les traités européens ne doivent pas affecter les conditions essentielles de la souveraineté.

⁸ Cf. par exemple, M. Croisat, J.-L. Quermonne. *L'Europe et le fédéralisme*, Montchrestien, 1999 ; B. Théret, « L'Union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales canadiennes dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne », *Enjeux publics*, vol. 3 no.9, août 2002, disponible à www.irpp.org.



NOTES DE CONFÉRENCES - 02 OCTOBRE 2002

Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie
<http://www.chaire-mcd.ca/>

comme on le dit communément, qui n'est pas loin de ressembler à celui de la quadrature du cercle.

12. – A vrai dire, la solution qui nous paraît la plus simple (mais certainement pas au plan politique) serait de constituer un État fédéral. Cet État permettrait sans aucun doute une plus grande efficacité dans le processus décisionnel et de mettre en place des institutions démocratiques : un parlement doté de vrais pouvoirs législatifs, un exécutif responsable, une cour constitutionnelle, le tout reposant sur une constitution comprenant la Charte européenne des droits fondamentaux. Mais c'est précisément cette solution simple que J. Fischer s'est interdit d'invoquer dans son discours fondateur devant l'Université Humboldt de Berlin⁹, car il sait que sa seule mention rencontrerait auprès de certains des États de l'Union une hostilité telle qu'elle ne permettrait pratiquement pas la discussion. C'est pourquoi il imagine une autre solution qu'il appelle la Fédération et non État fédéral (*Föderation* et non *Bundesstaat*). En quoi consiste cette solution, c'est ce que nous allons essayer d'examiner maintenant de façon brève.

⁹ Cf. J. Fischer, « De la Confédération à la Fédération : réflexion sur la finalité de l'intégration européenne », Discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin le 12 mai 2000, reproduit in C. Joerges, Y. Mény & J. H.H. Weiler (eds.), *What kind of Constitution for what kind of Polity?*, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, The European University Institute, The Jean Monnet Chair/Harvard Law School, 2000, p. 31, disponible à www.iue.it/RSC/symposium.



III. Le dépassement des typologies classiques : La *Föderation*

13. – Déjà, en 1929, Aristide Briand, Président du Conseil, développait, devant la Société des Nations à Genève, l'idée d'une « association des États européens (...) établissant entre eux un lien fédéral sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations ». J. Delors a relancé cette idée en évoquant l'idée d'une Fédération États nations, idée reprise en partie par J. Fischer. Ce dernier parle toutefois, le plus souvent, simplement de « Fédération » – car il s'agit d'une tentative de briser la relation historique entre État et fédération afin d'éviter l'obstacle de la conception unitaire de la souveraineté – même si le mot le gênait car cela évoque immédiatement État fédéral. Or, il dénonce comme élucubration artificielle la conception qui défend un État fédéral qui remplacerait comme nouveau souverain les États-nations.

14. – Toutefois, à première vue, comme le souligne Charles Leben, la solution proposée par J. Fischer aux problèmes de la Communauté ressemble furieusement à un État fédéral : dans le cadre d'un « traité constitutionnel », avec une attribution de compétences (dans les domaines essentiels de souveraineté) de principe à l'échelon fédéral, on trouve un parlement bicaméral avec un « sénat » sur le modèle américain ou allemand, un gouvernement européen, pouvant être constitué à partir des gouvernements nationaux ou bien procédant de l'élection d'un président au suffrage universel indirect et « dotés de vastes pouvoirs exécutifs », distinct de la Commission qui deviendrait un simple organe administratif.

15. – Examinons la description de J. Fischer au regard des éléments de la Confédération décrite par Olivier Duhamel.

16. – Il est permis de penser que s'il est aisé d'affirmer la coexistence de la Fédération et des États-nations, il apparaît bien plus délicat d'en présenter un tableau convaincant. Il est difficile, en effet, de voir comment cette Fédération pourrait préserver la souveraineté des États membres, vu les institutions proposées, et à moins de recourir à un autre concept de « partage de souveraineté » qui n'est pas dépourvu d'ambiguïtés. On imagine bien qu'un État qui transférerait toutes ses compétences à une organisation internationale (un regroupement États) perdrait sa souveraineté au regard du droit international public, notamment lorsque l'État transférerait ses compétences en matière de conduite des relations extérieures et en matière de défense nationale.

17. – Une doctrine récente, s'inspirant des idées de Carl Schmitt sur le « pacte fédératif », pense pouvoir concilier des éléments dont on pourrait croire qu'ils sont



inconciliables¹⁰. Le propre de cette théorie du pacte fédératif tient à ce que la création de la Fédération ne fait pas disparaître le caractère d'unité politique aux États membres qui l'ont conclu. Autrement dit, il n'y a pas fusion des unités politiques constituantes dans un ensemble plus vaste, c'est-à-dire pas d'absorption des États dans la Fédération. Celle-ci doit être considérée comme une forme politique originale, notion d'égale nature juridique de celle de État...

18. – Comme le souligne Charles Leben, on voit bien l'intérêt politique d'une telle construction qui ferait s'évanouir toutes les contradictions sur lesquelles les analystes de l'UE buttent : beaucoup plus qu'une OI, c'est-à-dire une Confédération (avec qui elle partage la création par un traité et le maintien de la souveraineté des États membres), moins qu'un État fédéral (mais pour combien de temps si des compétences sans cesse plus nombreuses lui sont transférées?), l'Union baptisée Fédération pourrait à la fois être aussi puissante et efficace qu'un État fédéral tout en maintenant strictement la personnalité et la souveraineté de ses constituants. Reste à savoir s'il est possible d'élaborer concrètement les dispositions qui permettraient à une structure de comporter tous les avantages juridiques et politiques de État fédéral tout en conservant la souveraineté pleine des « États-nations ». Reste une autre voie ouverte notamment par les spécialistes de la science politique : décrire l'Union comme un système de gouvernance à niveaux multiples afin de marquer le caractère dérisoire de la souveraineté dans le contexte de la mondialisation et éviter d'utiliser la notion État. On évite ainsi l'alternative entre État fédéral et Fédération d'États-nations, mais cette vision reste encore plus difficile à appréhender pour le juriste que celle de Fédération.

¹⁰ Cf. notamment O. Beaud, « Fédéralisme et souveraineté : notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *Revue du droit public*, 1998, p. 115 ; pour une étude plus exhaustive, du même auteur, « La notion de pacte fédératif. Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération », in J.-F. Kervegan et Heinz Mohnhaupt (dir.), *Liberté sociale et lien contractuel dans l'histoire du droit et la philosophie*, Vittorio Klostermann, 1999, p. 197.



19. – En guise d’ouverture de la discussion, je vous propose, au-delà des concepts de discuter des alternatives offertes par B. Théret, dans le contexte d’une très instructive analyse consacrée aux politiques sociales¹¹, quant à l’avenir possible de l’UE :

Tableau 2
 Scénarios d’évolution de l’intégration européenne¹⁰⁴

Modèle politique ⇒ Espace de solidarité sociale ⇓	Interétatique		Intra-étatique	
	Principe de reconnaissance mutuelle	Type de maintien des spécificités nationales	Principe de convergence	Type d’harmonisation supranationale
Maintien des financements nationaux	a : primat de l’intergouvernemental <i>Confédéralisme</i>	Absolu : « L’Europe en panne »	b : union forte et centralisée par le moyen du droit : <i>Fédéralisme « à l’américaine »</i>	Par le marché : « l’Europe libérale »
Développement du financement communautaire	c : équilibre entre intergouvernemental et supranational <i>Fédéralisme « à la canadienne »</i>	Relatif : « l’Europe de l’égalité dans la différence »	d : union forte et centralisée par le moyen de la monnaie <i>Fédéralisme « à l’allemande »</i>	Par la politique « l’Europe de l’intégration sociale »

¹¹ B. Théret, « L’Union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales canadiennes dans le miroir des politiques sociales de l’Union européenne », *Enjeux publics*, vol. 3 no.9, août 2002, p. 33, disponible à www.irpp.org.